

A POLITIKAI INTÉZMÉNYEK FEJLESZTÉSI IRÁNYAI

MSZMP KB TÁRSADALOMTUDOMÁNYI INTÉZETE

A POLITIKAI INTÉZMÉNYEK FEJLESZTÉSI IRÁNYAI

A POLITIKAI INTÉZMÉNYEK FEJLESZTÉSI IRÁNYAI

Szerkesztette:
Schmidt Péter

Lektorálta:
Halász József

Felelős kiadó: MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete

Szerkesztő: *P. Kálmán Katalin*

Megjelent 1500 példányban, A/5 formátumban

ISBN 963 7700 080

84480 DATORG Nyomda, Budapest — F.v.: Harkai József

A politikai rendszer fejlesztési irányainak kutatását a Központi Bizottság Agitációs és Propaganda Bizottsága a társadalomtudományi kutatások egyik kiemelt témájává tette. A koordinációval az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetét bízta meg. Az intézetben e téma kutatására csoport alakult. Az eredmények összegezésére 1984-ben került sor. Az összegezés kapcsán a csoport tagjai arra vállalkoztak, hogy a leglényegesebb mondanivalót előadások formájában ismertetik a téma iránt érdeklődő tudományos szocializmust oktatók számára. Az előadásokra a Tudományos Szociális Információs és Továbbképzési Intézet keretében meghirdetett speciálkollégiumként került sor. Az előadássorozat leginkább beérett mondanivalóját a téma iránt érdeklődő kutatók számára műhelytanulmányokként ezúttal tesszük közzé.

A MAGYAR POLITIKAI RENDSZER FEJLŐDÉSI IRÁNYAI

Az ellenforradalomba torkolló 1955–56-os társadalmi válság idején Magyarországon az egyik legtöbbet vitatott kérdés volt a demokratikus társadalmi együttélés megteremtése és fejlesztése. Az 1950-es évek első felében az ilyen irányú igények gyakran a politikai rendszer bírálataként, gyakran annak tagadásaként fogalmazódtak meg. Az MDP szétesése után létrejött MSZMP politikai programjában is központi helyet foglalt el a demokrácia növelése. Ez a program is döntően a múlt bírálatához tapadt, azaz a megelőző hat év hibáiból és azok kijavításából indult ki, védte a szocialista átalakulás eredményeit és felrajzolta a politikai berendezkedés hibáinak kijavításához vezető utakat. Értelmezte a párt vezető szerepét, kitért a politikai rendszer más összetevőire (állam, társadalmi szervek) önállóságának növelésére, a demokratikus hatalomgyakorlás szervezeti és jogi garanciarendszereinek kiépítésére, törvénytelen perek megelőzésére, általában hangsúlyozta a humánum, az emberiség, az ember tiszteletének megerősítését.

A válság mélységéhez viszonyítottan gyorsnak nevezhető konszolidáció után a társadalom szocialista átalakítása során újabb eredmények születtek. Ezek közül a nemzet további sorsa szempontjából mind belsőleg, mind külső kapcsolatait tekintve – a legjelentősebb a mezőgazdasági nagyüzemek, a termelőszövetkezetek létrehozása volt. Az MSZMP a kollektivizálás befejezésével meghirdette: ezzel leraktuk a szocializmus alapjait, mert befejeződött a termelési eszközök társadalmi tulajdonba vétele, mert ezzel megszűnt a volt kizsákmányoló osztályok utolsó gazdasági bázisa, mert a szocialista tulajdoni viszonyok alapján megteremtődött az egységes paraszti osztály kialakulásának feltétele és mert jelentős strukturális változások következtek be, mind összetételét, mind világnézetét tekintve az értelmiségben is.

A politikai konszolidáció és az 1960-as években bekövetkezett társadalmi változások most már együttesen és új módon készítettek a politikai hatalom gyakorlásának további demokratizálására. Az 1960-as évek végétől már nem egyszerűen a Rákosi-korszak

hibáinak kijavításáról van szó, hanem arról is, hogy a politikai hatalom gyakorlását és annak módszereit a társadalom új feltételeihez kell igazítani.

A politikai hatalom gyakorlásának szervezeti rendszere az 1950-es évek első felében alakult ki. E szervezeti rendszer kialakulását döntően befolyásolta a személyi kultusz; sok vonatkozásban mechanikusan másolták az akkor még egyetlen szocialista országban, a Szovjetunióban kialakult politikai rendszert, és ennek következtében figyelmen kívül hagyták a magyar társadalom politikai tradícióit; ez a politikai rendszer az akkori antagonisztikus társadalmi ellentmondásokra épült fel, és végül jelentősen befolyásolta egy harmadik világháború bekövetkezettségének perspektívája is.

Az 1960-as évek második felében a termelési eszközök társadalmi tulajdonba vételén túl, a személyi kultusz felszámolása, a történelmi hagyományok fokozódó figyelembevétele, a két világrendszer békés egymás mellett élésének szélesedő politikai lehetősége, a szocializmus talaján létrejövő nemzeti egység erősödése új perspektívákat jelez.

A társadalom politikai berendezkedésének fejlesztése ugyanakkor újabb vitákat éleszt. A viták során már nem egyszerűen a múlt értékelése és hibáinak kijavítása a központi kérdés, hanem az új feltételekhez igazodva új irányokat, megoldási módokat keresnek. Világossá válik, hogy a szocializmus talaján keletkező ellentmondásokat nem szabad a politikai rendszer antagonisztikus ellentmondásaként kezelni; a politikai rendszernek ki kell tudni fejeznie, és főleg a demokrácia játékszabályai betartásával integrálnia kell tudni ezeket a nézet- és érdekkülönbségeket.

A politikai rendszer fejlesztésének útkeresése szorosan kapcsolódott – különösen kiinduló pontjain – a gazdaságirányítási rendszer reformproblémáihoz, de lassan azon túl is jutott. Ma a viták olyan kérdésekről folynak, mint a társadalmi szervek funkcióvesztése, a KISZ és a szakszervezetek érdekképviselői szerepe, a képviselői szervek súlytalanságának okai, az állam bürokratikus jelenségei, a párt vezetőszeropének értelmezése és annak gyakorlata, az egyesület típusú szervek mai struktúrája stb. Politikailag egyre erőteljesebben merül fel az a kérdés, hogy a rendszer szilárdságának megtartása meddig engedi meg a különérdekek és véleménykülönbségek kifejezését. Egyesek nagyon szűkre szabják ezt a lehetőséget, mások feltétel nélkül ezt mint politikai célt programozzák.

A politikai rendszer fejlesztésének irányait aligha lehet megközelíteni az eddig követett fejlődési trend áttekintése és az ehhez

kapcsolódó viták ismerete nélkül. Jelen elemzésben ezt a fejlődési trendet kívánjuk felvázolni úgy, hogy megpróbálunk a jövőre nézve is néhány általánosító megjegyzést tenni.

Az első problémakör a politikai rendszer struktúráját érinti. Ezen belül a fő kérdés az, hogy a szocializmus feltételei között mennyiben kell elhatárolni a politikai hatalom gyakorlásában részt vevő állami és nem állami szervezeti formákat.

A polgári átalakulás állameszménye

Ez a kérdés az európai polgári átalakulás eszmevilágáig visz vissza bennünket.

A polgári átalakulás, az azt elméletileg megalapozó felvilágosult irodalom tulajdonképpen azt kereste, hogy hol vannak az állam hatalmának korlátai, tehát a társadalmi viszonyoknak melyik az a köre, amelybe az államnak nincs beavatkozási joga, vagy csak meghatározott módon, meghatározott mértékben van beavatkozási lehetősége. Vagyis leegyszerűsítve: megpróbálta elhatárolni egymástól a polgári társadalmat és az államot. Az elhatárolást alapvetően abban látták, hogy a társadalom a termelés magántulajdonán nyugszik, magántulajdonával mindenki szabadon rendelkezhet, ebben a rendelkezési jogban mások nem korlátozhatják. Az államnak a tulajdon szentségének megvédése a feladata és nincs joga ahhoz, hogy a tulajdon szentségét megsértse, a tulajdonviszonyokba beavatkozzon. A termelés egészét olyan privát-, magán-szférának tekintették, ahonnan az államot ki kell utasítani. A politikai hatalmat és az államhatalmat jórészt szinonim fogalmakként kezelték. Ahonnan az államhatalmat kitiltják, ott a társadalom szabad. Eszerint a magántulajdon államhoz viszonyított szentsége maga a szabadság. Minél korlátozottabb az állam hatalma, annál nagyobb a társadalom szabadsága, és fordítva, az állam minél szélesebb beavatkozást kap a társadalmi viszonyokba, annál szűkebb a társadalom szabadsága.

A magántulajdon szentségére és a magánkezdeményezésre felépülő civil társadalom koncepcióját egy sor más társadalmi viszonyra is alkalmazták. Ennek ismert formája az ún. *emberi jogok koncepciója*. Az emberi jogok koncepciójának ebből a szempontból – tehát a civil társadalom és az állam elhatárolása szempontjából – az volt a lényege, hogy vannak az emberi viszonyoknak olyan részei, amelyekben az ember jogosítványokkal rendelkezik, és ezeket a jogosítványokat tőle az állam sem veheti el. Az emberi jogok tehát a magántulajdon szentségén túl keresi azokat az

emberi viszonyokat, ahol az ember szabadságát, autonómiáját meg akarja védeni az állam beavatkozásával szemben. Általánosan ismert volt mint emberi jog az egyesülési és a gyülekezési szabadság, a lelkiismereti- és vallásszabadság, a személyi szabadságjogok, a véleménynyilvánítási (szólás- és sajtó) szabadság, a tanszabadság stb.

Mindezek alkotmányosan a civil társadalom körbeírását jelentették, az államiság korlátozásának oldaláról teremtik meg a civil társadalom mozgásszabadságát.

A polgári állam további fejlődését tekintve, a civil társadalom fejlődésének trendjét úgy lehetne felvázolni, hogy az állam fokozatosan terjeszkedik a társadalomban. Tehát a klasszikus kapitalizmushoz képest a XIX. század második felében a fő tendencia az állami beavatkozás növekedése. Ezt a legegyszerűbben bizonyítani a gazdálkodásban bekövetkezett változásokkal lehet. A klasszikus kapitalizmus elvei szerint a termelési eszközök csak magántulajdonban lehetnek. Az állam nem válhat tulajdonossá. A magántulajdon szentsége elvileg megmarad a XIX. század második felében is, de az állam fokozatosan tulajdonossá is válik, és más eszközökkel is egyre szélesebben avatkozik be a társadalom termelésébe és a megtermelt javak elosztásába.

De ez a folyamat játszódik le az emberi jogok tekintetében is. Például amikor a sajtószabadságot meghírdették, akkor azt akarták elérni, hogy ezekbe a viszonyokba az állam ne avatkozzék be. A sajtószabadság garanciája az állam nem-tevése. Ettől azonban a XIX. században fokozatosan növekszik az állami beavatkozás, megjelenik az engedélyezési rendszer, a sajtó jogi felelőssége, a bíróságok helyreigazítási joga stb.

Az állam terjeszkedésének klasszikus példáját a tanszabadság sorsa adja. A tanszabadság alatt a klasszikus kapitalizmus a tanítás és a tanulás szabadságát értette. Az államnak ezen a területen nincs beavatkozási joga, a társadalom ilyen irányú igényeit (tanulási és tanítási igény) a szerződéses szabadsággal oldják meg. A termelőerők fejlődésével azonban világossá vált, hogy a társadalom a tanszabadság eszményét nem tudja fenntartani. A társadalomnak egyre műveltebb munkásra volt szüksége, de az ilyen igények kielégítésére alkalmatlanná válik a szerződéses szabadság. Nem lehet egyszerűen a tőketulajdonosra bízni, hogy mennyire oktatja vagy nem oktatja munkásait. A szükségszerű társadalmi beavatkozást az állam útján vagy az állam útján is megvalósítják. A tanonc-képzés megmarad magánkézben, de megjelenik az állami felügyelet, majd az állam részvétele a tanonc-képzésben. A XX. század második felében a polgári társadalom is többé-kevésbé eljut a művelődéshez való jogig, ami már nem tanszabadság, hanem állami

beavatkozás. *Az államnak olyan művelődési politikát kell folytatnia, és iskolákat fenntartania, hogy az állampolgár fejleszteni tudja műveltségét.* Ez már az állammal szembeni politikai követelés, ez nem az állam kitiltása.

A munka jogi szabályozása is ezen a változáson nyugszik. A XIX. század második felében – elsősorban a munkásmozgalom nyomására – az állam beavatkozik a munkaviszonyokba. A szerződéses szabadság a munkaviszonyokban nem képes garantálni a munkás létbiztonságát. A nyolcórás munkaidő követelése, majd bevezetése, a nő- és gyermekmunka védelmével kapcsolatos állami beavatkozás jelzi ezt az utat. A klasszikus kapitalizmus eszményei ezeket az intézkedéseket joggal a magántulajdon és a szerződéses szabadság sérelmének tekintette.

Számtalan más példával lehetne még bizonyítani, hogy az állami beavatkozás növekedése fejlődési trend ebben a társadalomban. A gazdaságban idestova ott tartunk, hogy egyes kapitalista országokban államilag irányított tervgazdálkodásról beszélnek.

Egyik oldalon a magántulajdon szentsége, a másik oldalon az állami beavatkozás növekedése – ez az ellentmondás kíséri végig a XIX. század második felétől a polgári erők politikai harcait.

A Thatcher-kormányzat neoliberalizmusa tulajdonképpen ugyanennek a problémának egy modern megközelítése. Meddig terjedjen az államnak a társadalomba való beavatkozása? Szociális állam, jóléti állam vagy az államtól független társadalmi autonómiák megtartása? Ez foglalkoztatja ma a polgári liberális-, gyakran a konzervatív ideológiákat, de ez egyik központ gondolata az európai szociáldemokrata mozgalmaknak is. Az állam hatalma nem lehet mindenre kiterjedő a társadalomban, de a túlzottan korlátozott állam nem ad szociális biztonságot a termelőeszközöktől megfosztott társadalmi rétegek számára. Most nem vállalkozhatunk arra, hogy a különböző polgári politikai irányzatok eltérő állásfoglalásait bemutassuk. Célunk csak annak bemutatása volt, hogy az állam szerepkörének modern megközelítése a polgári átalakulás kezdetéig nyúlik vissza.

A marxi államelmélet és az államhoz viszonyított autonómiák

Marx nagyon határozottan foglalt állást abban, hogy a szocialista átalakulás Európában olyan éles társadalmi ellentmondások körülményei között mehet csak végbe, amely ellentmondásokat a társadalom államiság nélkül nem lesz képes feloldani. Vagyis: a társadalmi ellentmondások nagysága szükségessé fogja tenni – a társa-

dalom közvetlen politikai mozgásán túl – egy külön hatalomnak, egy állami típusú hatalomnak a létrehozását. Egyet azonban ehhez mindjárt hozzátesz: az államnak történetileg nézve el kell halnia. A szocializmus első szakasza az államilag szervezett társadalom utolsó szakasza lesz. A kommunista társadalomban az államiságra, mint a belső ellentmondásokat feloldó külön politikai-hatalmi formációra már nem lesz szükség. Lényegében ez a kettősség – államiság szükségessége és államiság elhalásának perspektívája – jellemzi Marx állásfoglalását. De hogy ennek az államnak mi lesz a szerepe ebben a társadalomban, vagy hogy szükség lesz-e az államisághoz képest autonómiák teremtésére, már alig szól. Még speciálisabb az a kérdés, hogy a termelési eszközök társadalmi tulajdonba vétele után – különösen annak állami formája esetén – a gazdálkodásban szükség lesz-e az államhoz viszonyított autonómiákra vagy sem. Ezekre a kérdésekre azért nem ad választ, mert nem ismerhette azokat a konkrét feltételeket, amelyek között a szocialista átalakulás végbemegy.

A társadalom politikai berendezkedése konkrét megoldásait csak a politikai erőviszonyok ismeretében lehet megadni. Marx erre jórészt csak a Párizsi Kommün tapasztalatai alapján vállalkozik. Amikor viszont ezt teszi, akkor nem az államhoz viszonyított autonómiák szerepét vizsgálja, hanem az állam társadalmi ellenőrzöttségének tapasztalatait. Ezért beszél a Kommün szerepéről, a képviselői szervek elsődlegességéről és visszahívhatóságáról, arról, hogy a hivatalnok nem kaphat több bért, mint az átlagmunkás bére, az állandó hadsereg helyett a felfegyverzett népről szól stb. Tehát Marx az államiság problémáit nem a politikai állam és „polgári társadalom” elválasztása, hanem az állam társadalmi ellenőrzöttsége oldaláról vizsgálja.

A társadalmilag ellenőrzött állam koncepciója végigvonul ezt követően a szocialista állam- és társadalomelméleten. Tulajdonképpen Lenin is ezt viszi tovább. A forradalmat követő első években szinte mindenütt csak a társadalmilag ellenőrzött államról beszél.

A legvilágosabban a szovjet rendszerrel kapcsolatos nézeteiben jelenik meg. A szovjet rendszer előnyeit Lenin abban látja, hogy végre felfedeztük azt a politikai formát, amivel túl tudtunk jutni a polgári parlamentarizmus látszateredményein.

A szovjet a társadalomban folyó politikai mozgások összegezője, ide fut össze mindaz, ami a társadalomban törekvés, elképzelés. A szovjet ugyanakkor az államiság gerince. Egyik oldalról – ha úgy tetszik – a legszélesebb tömegszervezet, minden politikai mozgás összefogója, a másik oldalról az államszervezet csúcsára helyezett szervezet. De ez azt jelenti, hogy ez a szovjet-koncepció

az államiságot és társadalmiságot nem elválasztani, hanem összeolvasztani kívánja. Lenin ehhez fűzi hozzá az állam elhalását. Amikor a forradalom másnapján a szovjetek, mint a legszélesebb tömegszervezetek, mint a társadalom politikai mozgásának összefogói az államszervezet csúcsára kerülnek, amikor minden állami hivatalnokot ennek rendelnek alá, ez egyenlő az állam elhalásának első lépésével.

A hadikommunizmus nem egyszerűen csak a hadifeltételek között kikényszerített megoldásokat jelentette, hanem ez koncepcionálisan egy olyan szocializmusképet követ, amelyikben nincs szükség a „polgári társadalom” és az állam elhatárolására. Az állam a társadalom része, az állam fokozatosan a társadalom irányításának szervezetévé válik. Ezt az államot nem kell korlátozni! Ennek az államnak a korlátai magában a társadalomban, a társadalom politikai mozgásában vannak és nem az államhoz viszonyított „magánszféra” elismerésében. A magántulajdon felszámolása egyenlő az államtól elválasztott polgári társadalom megszűnésével.

A szocialista társadalom fejlődésének későbbi szakaszaiban felelevenednek olyan viták, amelyek többé vagy kevésbé hozzá kapcsolódnak az állam társadalmi szerepéhez, az államtól elválasztott társadalmi mozgás elismerésének szükségességéhez.

Ilyen vitának tekintem az 1920-as évek szakszervezeti vitáját. A szakszervezeti vita lényege az volt, hogy lehet-e a társadalom termelésének irányítását a szakszervezetekre bízni. Egyesek szerint a termelés irányítását a szocializmus feltételei között a szakszervezetnek mint a munkásosztály közvetlen szervezetének jogává kell tenni. Lenin ezzel szemben az államnak kívánta ezt a jogot fenntartani. A vita során a szakszervezet funkcióját abban látta, hogy munkásérdekeket fejezzen ki. Olyan szituációt is lehetségesnek tartott, amelyben az állam gazdaságpolitikája szembekerül a szakszervezet által védett érdekekkel.

Ha a szakszervezet a termelés irányítását végzi, államasodik, elveszti azt a képességét, hogy hozzájáruljon az ellentmondások feloldásához. De ha ezt az álláspontot elfogadom, akkor elindultam az *állami- és társadalmi szervezet különválasztása* felé.

De ugyanez a folyamat játszódik le az államiság megítélését érintően a NEP, az új gazdaságpolitika körül is. Ez volt az első olyan gazdaságpolitikai vita, amely felvetette – elsősorban az agrár területen – az áru- és pénzviszonyok szerepét a szocializmusban. Az államnak az agrártermékek közvetlen piaci és áruviszonyokat mellőző begyűjtő- és elosztó szerepe megszűntette a paraszt érdekeltségét a termelésben. A NEP lényege ennek az érdekeltségi elemnek a megteremtése a piaci és áruviszonyok szerepének nö-

velése útján. De ez az államiságot új helyzetbe hozza. Az állam többé nem a termelés irányításának és a megtermelt javak elosztójának egyedüli pozícióját foglalja el. Áru- és pénzviszonyok növelését csak az állam szerepének korlátozásával lehetett elérni. Ezt Lenin visszalépésnek, de szükségszerű visszalépésnek tekintette.

Az állami és társadalmi szervezetrendszer különválása folytán megváltozik a képviseleti szervek, a szovjetek jellege. Egyre inkább felveszik az államszervezetbe beépülő képviselet jellemző vonásait, és csökken az a szerepük, hogy a legátfogóbb tömegszervezetek. A szakszervezet, a Komszomol már nem része a szovjetnek, hanem vele együttműködő tömegszervezet. A képviselet a társadalom véleményét, érdekeit közvetíti az államapparátus felé anélkül, hogy a társadalmi szervezetrendszer összefogó szerepét játszaná. Ezt a folyamatot úgy is kifejezhetjük, hogy az bizonyos értelemben visszatérés a parlamentarizmus egyes intézményeihez.

Az 1936-os alkotmány már egyértelműen az államszervezet alkotmánya, immár formailag sem akar az egész társadalmi berendezkedés alkotmánya lenni. Ez is világosan mutatja, hogy az 1930-as évek közepére különválnak az állami és a társadalmi szervezetek. De az államszervezettől elkülönülő társadalmi szervek egyben jelzik, hogy az állam és a „polgári társadalom” elválásának gondja a szocializmusban is jelentkezik, de elvi alapjai természetesen nem a magántulajdon szentségén nyugszanak.

Ez a fejlődési trend — tehát az állami és más társadalmi mozgások fokozódó elválása — semmit nem változtat azon, hogy az elválás *nem* növelte a nem-állami mozgások és szervezetek politikai rendszerben elfoglalt súlyát. Az elválással az állam és a párt súlya növekszik, a társadalmi típusú szervek és a társadalom közvetlen mozgása mindenben ennek rendelődik alá. Ha ehhez hozzátesszük, hogy a személyi kultusz a párt demokratikus működését is lehetlenné tette, akkor válik teljessé a kép. A politikai hatalom gyakorlása hallatlan mértékben koncentráliódik, az állami szervek szerepe is csak a központi akarat végrehajtására zsugorodik. E képletet úgy is kifejezhetjük, hogy a párt és az államszervezet elválása nem következik be. Így alakul ki a politikai hatalmat gyakorló szervezetrendszernek a hármassága: az állami és a társadalmi típusú szervek és a mindkettő fölött álló döntési központ, a párt. A párt ebben a rendszerben sem nem állami, sem nem társadalmi szerv.

Ha tehát a szocialista politikai rendszer fejlődési trendjét nézzük, akkor a fő törekvések a következőkben rajzolhatók fel:

1. A szocialista átalakulás folyamán keletkező (Szovjet-Oroszországban a polgárháborúig eljutó) belső feszültségek egyetlen párt uralmát tették szükségessé. A kibontakozó személyi kultusz a munkáspártot teszi az egyetlen döntést hozó centrummá, amely vezeti a politikai hatalmat gyakorló állami és nem-állami szervezeteket is. Az államtól egyre inkább függetlenedő társadalmi típusú szervek ebben a rendszerben a politikai hatalom gyakorlásában alig játszanak szerepet.

2. A politikai szervezetrendszer legdöntőbb végrehajtó szervezetévé az állam válik. Lenin kezdetben az állam társadalmi alárendeltségét biztosító intézmények fejlesztésében látja az állam társadalomtól való elidegenedésének megakadályozását. Ezért harcol a szovjetek társadalmi kötöttségét jelentő alkotmányos intézményekért (választás, visszahívhatóság, felelősség, tömegkapcsolatok, szovjetek teljhatalma stb.). Ebben látta az állam elhalásának perspektíváját is.

3. A szovjet fejlődés kezdeteitől állandóan visszatérő kérdés az állam társadalmi beavatkozásának korlátozása. Ez is megjelenik a szakszervezeti vitában, amely először teszi egyértelművé az állami és társadalmi szervezet szétválását (a párt vonatkozásában ez nem így merül fel), de ilyen következményei vannak a NEP-nek is, hiszen a piac- és áruviszonyok szerepének növekedése új helyzetbe hozza az állam termelést irányító, de elosztó szerepét is.

A magyar politikai rendszer fejlődése 1956 után

A népi demokratikus fejlődés a politikai hatalom gyakorlásának nem állami formáit, azok elhatárolását az államiságtól élesebben vetette fel. Ennek több oka van:

Egyik oka, hogy ezek a népi demokratikus országok igen nagy különbségekkel, de mégis erőteljesebben hordozták politikai tradícióikban a polgári átalakulás alkotmányos elveit, mint Oroszország.

Ezt még csak alátámasztotta, hogy kül- és belpolitikai okok miatt a népi demokratikus út első szakaszában egy többpártrendszerű politikai mechanizmus jött létre, amely a pártokat egyértelműen a társadalmi szervezetek közé sorolta. Ez utóbbiak az államot csak politikai eszközökkel vonhatták irányításuk alá.

Az állami és társadalmi szervezetek elválasztását erősítette a viszonylagos békés átmenet, amely az államiság régi formáit megtartotta, a politikai hatalom az államot reformok útján „gyúrta át” a maga formájára.

A reformok útján bevezetett tanácsrendszer, az állami képviselői rendszer, a politikai rendszerben a munkáspárt által elfoglalt pozíció, a többi párt megszűnése, a társadalmi szervezeteknek a Szovjetunióban kialakult pozíciója ellentmondott az előző tradícióknak, illetve elfogadhatóságát a szocialista társadalmi berendezkedés (kizsákmányolás megszűnése) tette lehetővé.

Ezek a tradíciók azonnal felelevenednek, amikor a szocialista demokrácia fejlesztése kerül előtérbe. A demokrácia fejlesztésének politikai programja Sztálin halála után abból a Szovjetunióból indul el, amelynek tapasztalatai alapján hozták létre – gyakran lemásolták – Magyarországon az 1950-es évek elején a politikai hatalmat gyakorló szervezetrendszert. Az SZKP XX. kongresszusán, illetőleg azt megelőzően hangzott el a személyi kultusz bírálata, a politikai rendszer demokratizálásának szükségessége, a társadalmi szervezeteknek a politikai hatalom gyakorlásában játszott szerepének növelése, a túlzottan az államra koncentrálódó hatalomgyakorlás társadalmasításának igénye.

Ezek a törekvések Magyarországon is jelentős visszhangra találtak. Mint már az első mondatokban jeleztük, a politikai rendszer reformjának, demokratizálódásának igénye társadalmi méreteket öltött, de az MDP vezetése képtelen volt azt megfelelően integrálni, mederbe terelni. A pártvezetésen belüli széthúzás, a személyi harc alkalmatlanná tette az MDP-t a válság leküzdésére, ez a reform iránti törekvéseket is az ellenzéki irányába nyomta. A fellelő restaurációs, ellenzéki erők ellenforradalmi helyzetet tudtak teremteni, amelyet a válság miatt kizárólag belső erőkkel megoldani nem lehetett.

A megalakuló MSZMP igen nehéz politikai helyzetben kellett hogy vállalja a szocializmus talaján a társadalmi méretű integráció megvalósítását. Ennek a programnak a keretében hangzott el a megelőző politikai rendszer bírálata, a politikai berendezkedés már említett reformjának programja.

Ez a program kiegészülve az 1960-as évek említett reformtörekvéseivel, jelentősen átalakította a társadalom politikai berendezkedését. A továbbiakban ennek az átalakulásnak a főbb vonala it tekintjük át, bemutatva azokat az ellentmondásokat is, amelyek ennek nyomán keletkeztek.

Két területen végezzük el az elemzést. Megnézzük egyrészt azt, hogy hogyan alakult az állam szerepe, másrészt azt, hogy milyen viták zajlottak le a társadalmi szervek szerepének megítélése körül.

Az állam szerepének alakulása

1956-ot követően a politikai rendszerben, de különösen az államszervezetben olyan garanciális szabályokat, intézményeket vezettek be, amelyek képesek a hatalommal való visszaélést megakadályozni, az állampolgárok biztonságérzetét, valamint a hatalomra gyakorolt befolyását erősíteni.

1. A sort a személyi kultusz törvénytelen pereivel szemben a személyi szabadságjogok fokozottabb garanciája nyitotta meg. A rendőrség különállását, az államszervezetben kialakult privilegiált helyzetét megszüntették, tevékenységét jogszabályokkal határolták körbe, megnövelték az előzetes letartóztatásba helyezés jogi garanciáit, általában növekedett a rendőri tevékenység törvényessége.

Jelentős garanciák épültek ki az államigazgatás tevékenységének jogi szabályozásával. Ma már az államigazgatás hatósági kényszerintézkedéseket általában csak akkor hozhat, ha a jogszabályok erre felhatalmazzák. Az ilyen irányú törekvéseket az államigazgatási eljárásról szóló törvény (1957) nyitotta meg. A hozott intézkedések hatására ma az államigazgatás közhatalmi eszközökkel végzett tevékenysége jórészt jogilag körbehatárolt, megvalósult a jog útján korlátozott igazgatás eszménye.

Mindezek hatására megváltozott a hatalom gyakorlása során a jog szerepe. Míg az 1950-es éveket az jellemezte – különösen az államigazgatás területén –, hogy a központi vezetés a jog útján határozta meg az alsóbb szervek feladatait, addig a hatalmi beavatkozás anyagi (mibe avatkozhat be) és eljárási (hogyan, milyen eljárási garanciák betartása mellett) szabályait tartalmazza. Régen a jog főleg az elérendő társadalmi célt jelölte meg (a jog sok vonatkozásban össze is olvadt a politikai döntésekkel), ma a jog az állami beavatkozás korlátjának szerepét is játssza.

A jog szerepének ilyen változása új módon vetette fel a jogalkotás problémáit. Ennek ellenére sok vonatkozásban megoldatlan problémák vannak még ma is. Ilyenek: ma túlzottan a jogszabályokat alkalmazó államigazgatás, ezen belül az ágazati-államigazgatási szervek (minisztériumok, államtitkárok) a jogalkotók. A képviselői szervek, elsősorban az országgyűlés szerepe a jogalkotásban túl kicsi. Túlzottan összemosódott a nyilvános jogszabályok és az utasítás típusú jogszabályok szerepe. Funkcióját tekintve szinte semmi különbség nincs az utasítás típusú normák és a körlevelek, valamint más, jognak nem minősített állásfoglalások között. Már a fenti okok miatt is túl gyakran változnak a jogi normák, sok a jogbizonytalansági tényező.

A jogszabályok szerepének fenti változása is hozzájárult ahhoz, hogy változóban van az állampolgári jogok felfogása. Az 1950-es éveket az jellemezte, hogy a jogokat mint társadalmi tényeket fogták fel, és ennek megfelelően szabályozták (elsősorban az alkotmányban), addig ma a jogokat egyre inkább úgy fogják fel, mint az államhatalom tevékenységét behatároló jogi garanciákat. A felfogásban bekövetkezett változás a tényleges jogalkotásban azonban nem mindig érvényesül. Gyakori, hogy a jogszabályokba foglalt garanciák túl általánosak, széles diszkréciót adnak az alkalmazó államigazgatási szerveknek (lásd például sajtójog, egyesülési jog stb.) nem jogi, hanem politikai terminológiával élnek.

Napjainkban különösen felgyorsult az ilyen, a demokratikus működést biztosító szervezeti és jogi garanciarendszerek kiépítése. 10 éve vitatéma a Tanács törvényben (1971) megfogalmazott önkormányzati jelleg értelmezése, a hatáskörök decentralizációjának kérdése, a tanácsok pénzügyi önállóságának megvalósítása, a centrális vezetés eszközeinek csökkentése.

A demokratikus működés garanciáit kívánja növelni az 1983. évi alkotmánymódosításnak az a szabálya, hogy az országgyűlés bizottságaként Alkotmányjogi Tanácsot kell létrehozni. Ennek fő feladata, hogy a jogalkotás alkotmányszerűsége felett gyakoroljon ellenőrzést. Ezzel lehetővé teszi, hogy az érintett ellenérdekű szervek elsődlegesen az igazgatási szervek jogalkotását a bizottság előtt megtámadhassák, s így a közöttük folyó vitát egy tőlük független tanács előtt el lehet dönteni.

A demokratikus működés garanciáinak növekedésére vonatkozó példákat tovább lehetne sorolni. De ahányszor a jogi-szervezeti garanciák ügye felmerül – különösen az elmúlt 10 évben – annyszor merül fel a vita arról is, hogy társadalmunkban valóban működőképesek-e ezek a garanciák, ezek nemcsak formák, látszatintézkedések maradnak-e, amelyek mögött valóságos tartalmi változás nem tud kialakulni.

Amikor például felmerül a tanácsi önállóság, az önkormányzati jelleg, a döntések decentralizációja, akkor a vita akörül indul, hogy kinek a számára kell a döntési hatáskört megerősíteni. Ez a helyi demokratizmus szélesítése nélkül nem túlzottan igazgatási-technikai, ha nem technokratikus lépés? A helyi közélet demokratizálása nélkül a decentralizáció „kiskirályokat” teremthet, mert úgy csökkentené a központi vezetés befolyását, hogy nem teremtené helyébe másfajta garanciákat.

Az Alkotmányjogi Bizottság csak akkor tudja integráló szerepét betölteni, ha az indítványozás jogával felruházott szervek élni is akarnak jogaikkal. Valóságos érdek- és véleménymozgás

nélkül a jogi-szervezeti formák üresek maradnak, mert senki nem akar velük élni. A szervezeti, jogi formák garanciákat igen, de társadalmi mozgásokat nem tudnak teremteni. Ilyen mozgásokat csak a társadalom életének gyakorlata tud biztosítani. A viták mögött az a vélemény húzódik meg, hogy ezeket a nem lebecsülhető formákat a politikai gyakorlat ma még nem tudja használni, működtetni.

2. Az elmúlt 25 évben több vita folyt le az állam társadalmi szerepét illetően. A vita, illetve a vita alapján tett intézkedések során módosították az állam beavatkozását a társadalom életébe. Ezek a módosítások részben korlátozták az államot, részben módosították az állami beavatkozás eszközrendszerét.

a) Magyarországon felmerül az állam szerepének a kérdése a gazdálkodás rendjében. Ez a vita megkérdőjelezte azt a tételt, hogy miután a termelési eszközök társadalmi tulajdonba vétele a létező szocializmusban az állami tulajdonbavétel útján valósult meg, az állam mint tulajdonos mindazokat a jogosítványokat elnyerte, ami azt megelőzően a magántulajdonost megillette. Ez koncepcionálisan azt is jelentette, hogy az állam mint tulajdonos rendelkezik vállalataival, a tervgazdálkodás egész koncepciója az állam által irányított termelési struktúrán nyugodott (tervutasításos rendszer).

A vita során megkérdőjelezték az állam korlátlan beavatkozási jogát a vállalatok életébe. Ezek a viták időben elhúzódnak, hol felelevenednek, hol háttérbe szorulnak, és lényegében a hatvanas évek közepén válnak a párt politikai programjának részévé.

A közgazdaságtudomány a piaci és áruviszonyok szerepének növelésében látja a termelésben résztvevők érdekeltiségének emelését. Ezt azonban csak az államot reprezentáló államigazgatási szervezet hatáskörének csökkentésével lehet megvalósítani. Ha a minisztériumok beavatkozási joga korlátlan marad, akkor nincs vállalati önállóság, de nem növelhető az áru- és pénzviszonyok szerepe sem. Ahhoz, hogy a vállalati önállóságot mint garanciát megteremthessük, szükség van az állami beavatkozás korlátozására.

Ezzel a jog szerepe is alapvetően megváltozik. Amíg abból indulunk ki, hogy az állam irányítja a társadalom termelését, addig a termelési tevékenység demokratizmusa a társadalmi ellenőrzöttség mértékén múlik. A vállalati önállóság egy más jogot kíván, amely szabályozza a vállalati viszonyokat, meghatározza, hogy a minisztérium milyen eszközökkel avatkozhat be a termelésbe.

Itt már a jog garanciaszerepet játszik, azt szabályozza, hogy meddig terjed a gazdálkodó szervek autonómiája. A jog tehát a jogok és kötelezettségek rendszere: jogok és kötelezettségek vállalati oldalról, jogok és kötelezettségek a minisztérium oldaláról. A gazdaságirányítási rendszernek az államiságot érintően az az alapvető mondanivalója, hogy az állam meddig terjeszkedhet a termelés irányításának rendszerében, hol van szüksége a társadalomnak a termelés irányításában az állami eszközökre, és hol kell megtiltani az állami beavatkozást.

Magyarországon a viták nagyon szélsőségesek; vannak olyan közgazdasági nézetek is, amelyek kizárólag a piaci és áruviszonyok kiterjesztésében látják a probléma megoldását. Csakhogy ez az európai társadalmak történetének mond ellent.

Az államiság szerepe a tőkés viszonyok között is objektív okok miatt állandóan növekszik. A termelőerők növekedésével és koncentrálódásával nem lehet az államiságot a termelési-gazdálkodási rendszerből kiiktatni. Nálunk ugyanakkor az állam szerepköre a gazdálkodásban kétségtelenül korlátlan volt. Ehhez képest vissza kell lépni. De ez a visszalépés nem a klasszikus kapitalizmus eszményein nyugodhat. Meg kell határozni azokat a területeket és főleg azokat az eszközrendszereket, amelyekkel a társadalom érdekében az állam beavatkozását fenn kell tartani. Az államot ugyanakkor demokratizálni kell. Erőteljesebben kell alárendelni a társadalomnak. Ez többek között felveti a képviselői szervek szerepét. Ma a törvényt az apparátus alakítja ki, és az országgyűlés „bólint” rá, de a döntés mögött nincsenek valóságos társadalmi viták. Vagyis az állam szerepe két oldalról merül fel: egyik oldalról az állami beavatkozás mértéke, a gazdálkodó szervek autonómiájának mértéke felől, a másik oldalról az állam minősége felől.

b) Az államiság problémája nemcsak a gazdálkodás területén merül fel. A társadalomban jelentős viták vannak az élet egy sor más területén is. Mi az állam szerepe az elosztásban? Mennyire kell bizonyos elosztási viszonyokban az egyenlőség irányába lépünk, vagy mennyire kell az érdekeltségi elemeket növelni. A társadalmi egyenlőség inkább az állami elosztás felé mutat, az érdekeltségi rendszer növelése inkább bizonyos autonomizmusok, például a piaci és áruviszonyok létét feltételezik.

Az egészségügy területén úgy merül fel a kérdés, hogy mit szőjünk bele ebbe a rendszerbe: csak az ingyenes orvosi ellátást (egyenlőség) vagy az állampolgár anyagi érdekeltségét is. Az anyagi érdekeltséget viszont csak egy csökkentett állami dotációval és megemelt dolgozói fizetéssel lehet elérni.

A közgazdászok így vetik fel a kérdést: rendben van-e, hogy a nemzeti jövedelmek jelentős része az állami költségvetésbe fut be, és állami elosztással hasznosul? Ha a költségvetés szűkül, akkor az állam szerepe változik meg, mert az állam a nemzeti jövedelmek egy kisebb része felett rendelkezik, s a nemzeti jövedelemnek egy része a vállalatnál vagy az állampolgár fizetésében jelenik meg. Az állam még ezt is befolyásolni fogja, csak nem direkt, hanem indirekt eszközökkel.

c) Vegyük a lakásgazdálkodást példának. A második világháborút követően az országnak óriási lakásgondjai voltak, amelyek jelentős belső szociális feszültségeket idéztek elő. Annak ellenére, hogy ebben az időszakban a lakások döntő többsége még magántulajdonban volt, aligha lehetett volna arra az álláspontra helyezkedni, hogy a lakásgondokat egyszerűen az áru- és pénzviszonyok alapján oldjuk meg.

Szükség volt az állami beavatkozás nagyon széles kiterjesztésére, amely már a tulajdon létét is kétségessé tette. Az államigazgatás igénybe vette a magántulajdonban levő lakásokat, s azokba lakókat utalt be, kimondatta a felmondás tilalmát, megállapította a bért stb. A bérházak 1950-ben történt államosításával az állam jelentős lakásalap tulajdonosává vált. Így a lakásvizonyokat már mint tulajdonos szabályozta. Úgy látszott, hogy a lakásellátás, lakásgazdálkodás egészében állami funkcióvá vált. Az állam megtermeli és elosztja a lakást, ott nincs szükség piaci és áruviszonyok beépítésére. De már az 1950-es évek közepén kiderült, hogy ezen az alapon nem lehet a lakásgondokat megoldani. Megjelenik az első jogszabály, amely szerint ha valaki 3 szobásnál nem nagyobb lakást épít, akkor azzal az államigazgatás nem rendelkezik. Tehát a 3 szobásnál kisebb új házak esetében az államigazgatásnak megtiltják a beavatkozást, megnyitják az állampolgár autonómiáját. Üresen maradhat-e ez a lakás? Jogilag igen. Jó ez a társadalomnak? Nem jó! De ha a közigazgatásnak megengedem, hogy beutaljon, akkor nem épül lakás. Lakást csak akkor építenek, ha rendelkezhetnek vele.

Aztán tovább mentünk. Megjelentek a szövetkezeti házak, a társasházak, az állami támogatással épülő magántulajdonú családi házak, s kialakult a lakáspiac. Ma egyesek azt vitatják, hogy az állam nem eléggé avatkozik be a lakásvizonyokba, szociális feszültségek keletkeznek elsősorban az ifjúság körében. Ezt nem lehet feloldani állami beavatkozás nélkül, a piaci viszonyok erre alkalmatlanok.

Mindezekkel csak jelezni és nem megoldani kívánjuk a lakás-problémát. Csupán leszögezzük, hogy ezekben a vitákban is a probléma az államiság szerepe.

d) Ugyanilyen viták folynak a társadalomban az építési tevékenység körül is. Időnként bürokráciát kiált a közvélemény, amikor úgy érzi, hogy az állam mélyebben szabályozza az építési tevékenységet, mint az társadalmilag szükséges lenne.

c) Az állam szerepének problémája is meghúzódik a szabad orvosválasztás körüli vitákban. Az államilag megállapított körzeti orvosrendszerben vagy az orvoskiválasztásban az állampolgár döntési lehetősége – ez is az államiság szerepének kérdése.

Számtalan más példát is fel lehetne vetni, de mindegyik azt bizonyítja, hogy az államiság, illetőleg az ehhez viszonyított autonómia kérdése Magyarországon nem mindenhol megoldott. Ez az autonómiateremtés természetesen nem kizárólag, sőt nem elsősorban a tulajdonon nyugszik. De úgy látszik, hogy a szocialista társadalom nem tud túllépni azon, hogy ilyen, az államhoz viszonyított autonómiák segítségével is irányítsa a társadalmat. Ha ezekről lemond, úgy torzul, nemkívánatos irányba fejlődik az egyének és csoportok érdekeltsége.

3. Jelentős változások és viták vannak az állam társadalmi ellenőrzöttsége s annak mértéke körül is. A mai politikai rendszerben ennek két csatornája alakult ki:

a) A társadalmi szervek érdek- és véleménykifejező és érvényesítő szerepköre. Ennek helyzetéről a későbbiekben lesz szó.

b) Az államszervezetbe beépülő képviseleti szervek szerepe az államszervezetben.

A képviseleti szervek tényleges helye e két tényezőn múlik. Tehát egyrészt azon, hogy a társadalom mennyiben képes valós érdekeit és véleménystruktúráját közvetíteni az államszervezet felé, másrészt azon, hogy mennyiben tudja azokat ténylegesen – ha kell az államigazgatási szervekkel szemben is – érvényesíteni.

E két tényező közül ma az elsőnek, tehát a képviselet és a társadalom viszonyának van meghatározó jelentősége. Nem véletlen, hogy éppen most éljük át a választási rendszer permanens reformját. Szinte minden választás után politikai döntések születnek a választási rendszer módosításának szükségességéről. Így volt ez 1966-ban, 1970-ben, 1975-ben, de méginkább 1980-ban. A legjelentősebb reformot 1970-ben hajtottuk végre, amikor az állampolgárok gyűlései kapták meg a jelölési jogot. Politikai döntés született a két- vagy többjelöltes választókerületek számának növelésére, továbbá bevezetésre került a megyei tanácsstagoknak a városi és községi tanácsok által történő választása.

Az 1983-as III. törvény még két további új rendelkezést hozott. Általánosan kötelezővé teszi a kettős vagy többes jelöltséget és bevezeti az ún. országos lajstromot. Ez a törvény már kifejezetten olyan intézmények bevezetésére törekszik, amely a nemzeti egységet kifejező népfront típusú politikai képviseletet továbbfejlesztve, a szavazók választási alternatíváit kívánja növelni.

Amikor a népi vita során a többjelöltes választásokról volt szó, sokan felvetették, hogy ennek csak akkor van értelme, ha a jelöltek valóságos alternatívákat adnak. Ha mindegyik jelölt csak annyit mond, hogy a népfront programját elfogadja, ez nem ad alternatívát. Vagy nagyon sokan úgy vetették fel a kérdést, hogy a képviseleti szervek súlyának növelése nélkül értelmetlen a választás módjáról beszélni. Nem véletlen, hogy az új választójogi törvény elveit vitató Központi Bizottság állásfoglalásai között is ott szerepelt — a KB meg kívánja vitatni a képviseleti szervek szerepét.

A választójogi törvény vitája során felmerült az országos lajstrom funkciója, felmerült olyan vélemény, hogy a társadalmi szervek képviseletének az országgyűlésben csak akkor van értelme, ha azok valóban ki tudnak fejezni érdekeket.

Itt most már tehát az a kérdés merült fel, hogy a szervezeti, jogi garanciáknak lehet-e tartalmuk akkor, amikor a társadalom nyilvános szervezetében nincs vagy nagyon kis határfokú a vélemény-és érdekkifejeződés.

A közvélemény szinte állandó jelleggel sürgeti a képviseleti szervek súlyának növelését, olyan garanciák létrehozását, amelyek valóban biztosítani tudják azt az elméletileg sohasem tagadott tétele, hogy a képviseleti szervek vezető szerepét az államigazgatás tevékenységében biztosítani kell. Ennek a vezető szerepnek elsődleges garanciája az előbb tárgyalt társadalmi behatároltságban van. Ennek ellenére ezt a vezető szerepet jogi-szervezeti garanciákkal tovább lehetne növelni, még akkor is, ha tudják, hogy ezek a garanciák csak formák, amelyek tartalmát a valós társadalmi mozgás képes csak megadni.

Ilyen garanciák keresésénél merül fel az országgyűlés hatáskörének további növelése, a törvényhozási tárgyak kimunkálásának szükségessége, a NET országgyűlést helyettesítő hatáskörének csökkentése, a kormány országgyűlés előtti felelősségének növelése, az országgyűlési bizottságok ellenőrző szerepének erősítése, a képviselők közéleti szerepének és tekintélyének növelése, a képviselők informáltságának erősítése, a társadalomban kialakuló döntési alternatíváknak a képviseletben való megjelenítése stb.

Az ellenforradalmat követően a társadalomban az államhoz viszonyítottan tehát önállóbb mozgások, ha úgy tetszik autonóm

mozgások jöttek létre. Ezek célja, hogy rajtuk keresztül a társadalom egyes részeinek, tagjainak érdekalapú mozgása a társadalom javára felerősödjék, a társadalom fejlődését ma már nem elősegítő, sőt időnként akadályozó egyenlő elosztás csökkenjen, hogy a társadalom vezetésének bürokratikus, túlcentralizált, gyakran adminisztratív eszközei oldódjanak. Ezt láttuk a példaként felhozott gazdaságirányítás, lakásgazdálkodás, az egészségügyi politika és más területeken is.

A társadalom ilyen autonóm mozgásai azonban nemcsak az államhoz, hanem a társadalom vezetésének más eszközeihez, intézményeihez képest is létrejöttek. Ezek is a politikai rendszer jelentős átépítését jelentették.

Ilyen autonómiának lehet tekinteni a magánélet meghatározott szféráit. A politikai vezetés máshol és másként húzta meg a „köz” és a „magánszféra” határait. Az 1950-es évek elején a közösségi élettel le akarták nyeletni a „magánembert”, elvileg legalábbis megszűnt a magán autonómiája, közüggé vált például a családi élet. 1956 után ez a közösséghez viszonyított magánélet autonómiát nyer. Ez az autonómia addig terjed, hogy a „köz” ugyan befolyásolni akarja az egyénnek a világról, a közösségi- és a politikai életről vallott felfogását, de nem akarja azt maga alá gyűrni, sematizálni, megtagyja — a befolyásolás mellett — az egyénnek azt a jogát, hogy saját véleményét, értékítéletét kialakíthassa.

Ilyen autonómiával, öntörvényszerűséggel működő területekké váltak a kultúra, a művészet különböző ágai. Ezek a közösség — többek között a politikai vezetés — befolyásoltsága mellett a maguk sajátos eszközeikkel funkcionálhatnak. Ezeket a változásokat a szocialista realizmus körüli viták, értékítéletek fémjelezték.

Öntörvényszerűségekkel működő területnek fogadta el a politikai vezetés a tudományokat. A politikai rendszer szempontjából különleges jelentőségű a társadalomtudományoknak a politikai vezetéshez viszonyított önállósága. Ezt az utat, az e körben tett lépéseket jelzik azok a viták, amelyek a marxizmus—leninizmus monopóliuma vagy hegemoniája, a marxista vagy nem marxista álláspontok és azok értelmezése körül alakultak ki. A sajátosan kialakult politikai helyzet következtében — erről még szó lesz — a társadalomtudományok, a művészetek és a kultúra, ilyen okok miatt válhattak a társadalmi és politikai alternatívák hordozóivá, helyenként a politikai ellentmondások kifejezőivé.

A gazdaságirányítási rendszer körüli vitáknak — éppen a társadalom vezetésével való széles érintkezése miatt — nemcsak az állam szerepéhez viszonyítottan van jelentősége, hanem a politikai rendszer egészéhez képest is. Ezek a viták olyan kérdéseket tar-

tanak napirenden, mint az állam szerepe a társadalom termelési tevékenysége során, a párt döntések és a gazdasági autonómia viszonya. A gazdaságirányítás kihatással van a társadalom egész elosztási rendszerére is.

A viták során itt is felmerül, hogy kinek a számára kell a döntéseket decentralizálni. A vállalati önállóság, döntési lehetőség kit illessen meg: a vállalati vezetést, vagy egy ilyen felállásban milyen szerepe legyen a vállalati kollektívának, hogyan alakul a vállalati szakszervezeti szervek funkciója, érdekképviselési szerepe. A vállalaton belül mindezekhez képest mit jelent a pártszervek vezető szerepe.

Az autonóm mozgások elismerésének és megteremtésének folyamata azonban nem volt ellentmondásmentes. A kérdés nemcsak úgy merült fel, hogy kinek a számára teremtek döntési lehetőséget, hanem úgy is, hogy az ebből eredő mozgásokat hogyan lehet társadalmilag kezelni. Az autonómiák a régi vezetési eszközökkel és módszerekkel nem kezelhetők, nem irányíthatók. A magánszektor növekedése a szolgáltatások területén például nem fogható be a régi módon a gazdaság tervezésével. Az autonómiák olyan önálló törvényszerűségekre hallgató társadalmi mozgásokat hoznak létre, amelyeket a régi eszközökkel már nem lehet befolyásolni, vagy ha ezt tesszük, éppen lényegüket, autonómiájukat szüntetjük meg.

Az autonómia létrehozása ugyanakkor nem jelentheti olyan társadalmi mozgások létrehozását, amely felett a társadalom elveszíti befolyásolási, orientálási lehetőségét. Ez minden autonóm mozgásra, a gazdaságra, a kultúrára, a tudományra, de a magánéletre is igaz. Az adminisztratív vezetés felszámolása nem jelentheti a vezetés felszámolását általában. Ha ez jönne létre csak, akkor a társadalomban – legalábbis az autonómiák terjedelmének vonatkozásában – megnövekszenek az anarchikus jegyek. Ennek jegyei Magyarországon kétségtelenül mutatkoznak. Ilyen alapon jutnak el egyesek arra a következtetésre, hogy a régi „rendet” kell visszaállítani, meg kell szüntetni a centripetális, a széthúzó erőket. De ez a megtett út tagadásával, a demokrácia visszafejlesztésével lenne azonos.

Kétségtelen, hogy politikai rendszerünk ma még sok vonatkozásban alkalmatlan arra, hogy az új helyzetben keletkező ellentmondásokat kezelni tudja. Ennek döntő oka, hogy a megtett út eredményeként megjelenő új mozgásokat a nyilvános politikai szervezetrendszer nem tudja integrálni. A nyilvános politikai szervezetrendszerben (párt, szakszervezet, KISZ, népfront, nőmozgalom, de az egyesületek szervezetében is) viszonylagosan kevés módosulás történt. A bekövetkezett változások – elsősorban a gaz-

daságirányítási reformhoz kapcsolódóan — gyakran nem átgondoltan, hanem spontán módon következtek be.

A társadalmi szervek szerepe körüli viták

A magyar politikai rendszer döntésének kialakítása során érzékenyebbé vált a társadalom véleményére, reagálására. A döntés előtt a vezetés fokozottabban tájékozódni igyekszik a társadalom várható reakciójáról, gyakrabban tűz ki egy-egy kérdésben formálisan vagy informálisan is társadalmi vitákat, élénkebben reagál a döntés után a kialakult véleményekre. Elkerülni igyekszik az olyan döntéseket, amelyek a társadalom jelentős részének kifejezett ellenállásába ütköznek. Ez a változás azonban a szervezet struktúráját nem, csak annak működését érintette.

A szocializmus politikai rendszerének alakulása során a struktúra területén is változások következtek be. Lenin maga kezdte el korrigálni az államiság és a társadalmiság összeolvasztását. Ő beszélt először a szocializmus körülményei között a szakszervezetek érdekképviseleti szerepéről, ami az államiságtól elkülönülő társadalmiság elismerését jelentette.

Az SZKP XX. kongresszusa után felmerült a társadalmi szervek szerepének növelése. Ennek megoldásaként kísérletek folytak Magyarországon is a társadalmasításra, azaz a hatásköröknek az államtól a társadalmi szervek felé való átcsoportosítására. Ennek jegyében jöttek létre a társadalmi bíróságok, kaptak a vállalat vezetésétől hatásköröket a szakszervezetek (főleg munkaegészségügyi és szociális területeken), szervezték át a sportigazgatást stb.

A 60-as évek közepétől — ami Magyarországon egybeesik a gazdaságirányítási rendszer reformjával — háttérbe szorul a hatáskör átcsoportosítása, s előtérbe a szervek funkció szerinti elkülönülésének megközelítése kerül. Az újszerű megközelítésre szeretnék néhány példát megemlíteni.

A 60-as évek közepétől kezdenek például beszélni a szakszervezetek érdekképviseleti szerepéről. Ez egyrészt a sztálini transzmissziós szerep kritikáját jelentette, másrészt lemondást az egyszerű hatásköri átrendezésről is. Itt már nem egy mennyiségi átsorolásról, hanem egy minőségi váltásról van szó. A vállalatvezetés funkciója, hogy a termelést irányítsa, a szakszervezeteké pedig az, hogy a termelés irányítása során egy sajátos munkavállalói érdeket juttassanak kifejezésre. Ez nem mennyiségi, hatásköri átrendezés, hanem egy minőségi munkamegosztás.

Különösen az ifjúság körében — elsősorban az egyetemi ifjúság soraiban — jelentős viták vannak a KISZ szerepéről. Egyesek a jelenlegi struktúrát védik, mások egészen az egységes ifjúsági szövetség felszámolásáig, rétegszervezetek létrehozásáig jutnak el. Az egyetemi ifjúság — különösen a társadalomtudományi területeken — a hallgatói érdekvédelmet le kívánja választani a KISZ-ről, és erre a célra az egész hallgatóiséget átfogó külön szervezetet akar létrehozni.

A Hazafias Népfront ilyen feltételek mellett keresi aktívabb szerepkörét a politikai rendszerben. Ma elsősorban a helyi közélet alakításában véli a nagyobb aktivitás lehetőségét elérni.

Ezzel a társadalmi szervezetek funkciójának egy másfajta megítélése kezdődik, de ma is nagyon jelentős viták vannak abban, hogy mit jelent az érdekképviselési szerep. A vitában előre jutni a politikai rendszer teljes végiggondolása nélkül nem lehet.

Az érdekképviselési szerepkör feltételezi, hogy a vállalatvezetés és a szakszervezet ugyanabban a kérdésben kétfajta véleményt képviselhet. De egy társadalomnak nem lehet az a célja, hogy a különbségeket csak felszínre hozza, hanem azt integrálni is kell tudni. Ha egy társadalom nem képes integrálni a vitáit, akkor az az anarchia irányába rohan. Hogyan lehet ilyen esetben ezt az integrációs funkciót teljesíteni?

Az egyik lehetőség a párt vezető szerepe útján. Ebben az esetben az első kérdés, hogy a párt a párttitkárt, a vezetőséget vagy a taggyűlést jelenti-e. Lehetséges az is, hogy ki kell venni az intézményből az ügy elbírálását, például Budapesten ilyen vita esetén a kerületi pártbizottság dönt. A másik kérdés, hogy mit jelent itt a döntés? Ha azt jelenti, hogy egy álláspontot elfogad és egyet elutasít, akkor ez önmagában adminisztratív döntés lesz. Ha a társadalomról elismerem, hogy az egy struktúrált társadalom, érdekek alapján mozgó társadalom, akkor a kisebbségben maradó érdek is létező érdek. Egy politikai rendszernek persze időnként vállalnia kell az elnyomás funkcióit is, meghatározott törekvésekkel szemben tudni kell nemet is mondani. Ezt azonban nem lehet minden nap, minden olyan elképzelésre mondani, ami nem felel meg a döntéshozó központ elképzeléseinek. Ha az érdekmozgásokat elismerem, a társadalmi szerveket alkalmassá teszem arra, hogy ezeket a társadalomban létező érdekmozgásokat kifejezzék, akkor ehhez kell igazítani a párt szerepét is. Ha a párt a régi pozíciójában marad, akkor szembe fog kerülni az érdek- és véleménykülönbségek nyilvánosságát biztosítani akaró tendenciákkal.

Egyes álláspontok eleve, mint a szocializmussal szembenállót, visszautasítják a párt vezető szerepének átértékelését. Pedig a párt

vezető szerepe értelmezéséhez mindig hozzányúltak, amikor a társadalom politikai berendezkedésén változtattak. Ez nem is lehet másképp. Ha igaz az, hogy a párt a politikai berendezkedés közép-pontjában van, akkor a politikai berendezkedés minden változása a pártra nézve is változást kell hogy eredményezzen.

Amikor a hadikommunizmus helyett a bolsevikok a NEP-et hirdették meg, akkor ehhez kellett igazítani a párt funkcióit is. Vagy 1956-ban az MSZMP bírálta az MDP-t, mert túlságosan adminisztratív eszközökkel valósította meg a párt vezetését. A párt csak tagjaira és szervezeteire nézve fog határozatokat hozni, az államra, társadalmi szervekre nem – mondták ezek a határozatok. Ha előre akarunk lépni a politikai berendezkedés demokratizmusa terén, elkerülhetetlenül újra kell értékelni a párt szerepét is.

A megoldások irányát valószínű abban kell keresni, hogy a pártot alkalmassá kell tenni a társadalom nyilvánosságában megjelenő érdekek és vélemények nyilvános kezelésére. A pártot az adminisztratív jellegű döntésekhez képest a politikai viták irányítására kell alkalmasabbá tenni. Ma gyakran a nyilvánosság kizárásával folynak társadalmi-politikai viták, de a párt szervezeti kereteiben ezek nem jutnak kifejezésre, a párt döntései nem a társadalomban folyó vitákra reagálnak, nem a véleménykülönbségekben foglalnak állást.

Viták vannak a párt vezető szerepe értelmezéséről a gazdaság-irányításban is. Egyesek a gazdaság autonóm mozgásának biztosítása érdekében a párt „hatáskörét” is szabályozni akarják, a társadalom politikai vezetésében is az államisághoz viszonyított autonómia eszköztárát akarják alkalmazni. Egyértelmű, hogy a gazdaság önálló törvényszerűségeinek biztosítása a társadalmi mechanizmus szerepét (többek között a párt szerepét is) érinti, de nem valószínű, hogy ma még a párt gazdaságpolitikai döntései tartalmukat tekintve államigazgatási jellegűek, nem eléggé társadalmi-politikai megközelítésűek.

Ebből azonban a megoldás nem az államihoz hasonló korlátozás, hanem a megközelítés jellegének módosítása.

Ha nem is tudjuk végigkövetni ezeket a vitákat, világos, hogy a nyilvános társadalmi szerveknek a politikai rendszerben elfoglalt helye körül is viták folynak. Ezek a viták azonban eddig látványos eredményeket, más területekhez hasonló fordulatokat nem hoztak. A szervezetrendszer formáját tekintve – bár tartalmi változások itt is kitapinthatók – szinte érintetlen.* Politikai rendszerünk-

*Ilyen tartalmi igényeket is kifejező formai változás a termelőszövetkezeti tanácsok létrejötte és legutóbb a Kereskedelmi Kamara új vállalati érdekkifejező funkciójának kerekése. Mindkét terület szoros kapcsolatban áll a gazdaságirányítás reformjával.

ben így állt elő (annak minden ellentmondásával együtt) az a mai helyzet, hogy a társadalom demokratikus vezetésének és működésének számtalan garanciáit alakították ki (hogy még az üzemi demokrácia fórumára utaljak, amelyekről nem volt szó), de ezek a garanciák tartalmasan nem tudnak működni, mert hiányzik mögülük a tényleges társadalmi mozgás, mint tartalom. A politikai rendszerben olyan autonómiákat hoztunk létre, amelyek csökkentték a társadalom vezetésének sematizmusát, centralizáltságát, önálló érdekeken alapuló társadalmi mozgások jöttek létre, de ezek társadalmi hatását vagy nem, vagy nem megfelelő mértékben tudjuk kezelni, integrálni. Mindezek következtében a társadalomban ténylegesen léteznek egészségtelen, anarchikus törekvések. Nem lehet következmények nélkül a politikai rendszer – hogy úgy mondjam – másodlagos frontjain reformokat végrehajtani úgy, hogy ezeket nem követem a nyilvános szervezetrendszeren is végrehajtott módosulásokkal.

Ennek eredménye az, hogy a társadalomban folyó viták, nézeteltérések jórészt kívül rekedtek a nyilvánosságot biztosító politikai szervezetrendszeren. Növekvő ellentmondás alakult ki a „fehér asztal” mellett, tehát a szervezeti kereteken kívül folyó viták és a nyilvános szervezetek formalizált cselekvése között. Így alakulhatt ki, hogy ma a politikai ellenvélemények, viták nyilvános hordozóivá az irodalom, a művészetek, a társadalomtudományok válhattak, annak minden torzító hatásával együtt. Ezek eredménye, hogy a társadalmi törekvések, nézetek, érdekek integrálatlanul, gyakran a maguk naturális formájában vannak jelen, mert a nyilvános szervezetek nem tudják ellátni a maguk integráló funkcióját.

Ebből következik a megoldás is. Nem a létező autonómiákat kell felszámolni, sőt az élet más területein is növelni kell a társadalom közvetlen cselekvését biztosító autonóm mozgásokat, de úgy, hogy alkalmassá tesszük politikai szervezeteinket ezek összefogására, integrálására. A társadalomban létező demokratizmus szervezeti-jogi garanciái ma gyakran formálisak, de a formalitást nem a garanciák felszámolásával kell megszüntetni, hanem a társadalom politikai mozgásának erősítésével kell azoknak tartalmat adni. Az ehhez vezető út: társadalmi szerveink alkalmassá tétele a társadalomban meglévő érdek- és véleménykülönbségek, viták befogadására s ezek demokratikus integrálására.

A PÁRT IRÁNYÍTÓ TEVÉKENYSÉGÉNEK NÉHÁNY KÉRDÉSE

I. Bevezetés

A párt irányító tevékenységének tudományos igényű elemzését nagymértékben nehezíti, hogy Magyarországon mind ez ideig – néhány kivételtől eltekintve – a pártirányítással kapcsolatban nem folyt számottevő kutatás. Míg az állam, a szakszervezet vagy más politikai intézmények működésével – beleértve gazdaságirányító tevékenységüket is – számos önálló intézet, kutatóhely, kiemelt kutatási program foglalkozott, addig a párttal kapcsolatos analízisek többnyire csak a mindennapi tapasztalatok gondolati általánosítása útján keletkeztek. Bár a döntésmechanizmus konkrét működéséről viszonylag csekély a rendszerezett információ, az elemzések általában mégis abból a – közgondolkodásunkban széles körben elterjedt, s empirikus bizonyítást látszólag nem igénylő – meggyőződésből indultak ki, hogy politikai rendszerünkben a fontos (nemritkán a kevésbé fontos) döntések is „mindig valamilyen” pártfórumon dőlnek el. E hipotézis elfogadása az irányítási rendszer egészét kritikusan értékelő olyan vélekedésekhez vezet, melyek szerint a pártirányítás jelenleg intézményesült gyakorlata bizonyos értelemben *hatékonyságrontó tényező*, főleg a káderdöntéseken keresztül intézményesülő – elsősorban a gazdaságirányításban gyakori – kontraszelekció és a szakszerűségi elemek „ideologikus” háttérbeszorítása miatt.

Az intézményes pártkutatások hiánya a gazdaságirányítás, a gazdasági és politikai rendszer vizsgálata területén elsősorban abban fejeződik ki, hogy a köznapi vélekedések nem csekély része a pártirányítást pejoratív értéktartalmú „ideologikus” szférának tekinti, s gyakran csak olyan közismert fordulatok átvételére korlátozódik, mint „a gazdaság túlpolitizáltsága”, a piaci racionalitást és hatékonyságot rontó párt-állami beavatkozások rendszere, a gazdasági döntések „túlcentralizáltsága” stb. E megközelítések szerint a szocialista gazdaság hatékony működésének fő akadály a paternalisztikus politikai beavatkozások rendszerében keresendő, ezért fontos ezek megszüntetése, de legalábbis korlátozása e területen.

Feltételezésünk szerint a szocialista gazdaságokban jelenleg mutatózó működési zavarok, válságjelenségek csak *részben* tulajdoníthatók a pártirányítást is magába foglaló irányítási rendszer zavarainak, a tág értelemben vett „mechanizmus” nem megfelelő működésének, ezért a javulás sem várható csupán az irányítási mechanizmus reformjától. A gazdaság és politika viszonyáról napjainkban világméreteken újraélnkülvő viták szorosan összefüggenek a hetvenes évek tőkés világgazdasági válsága által indukált s a szocialista országokat is sújtó világpolitikai válsággal, melynek alapja az a tény, hogy a legfejlettebb centrumok növekedésének lelassulása a periféria-országokban még inkább kiélezte az elosztási kérdést. „A politika” világméreteken nehéz válaszút elé került. Látszólag megteheti, hogy feladja a „jóléti állam” válságmenedzselő gyakorlatát, ami már rövid távon is jelentős egyensúlyzavarokhoz s a társadalmi konfliktusok ebből eredő radikális kiéleződéséhez vezethet. A másik lehetőség: tovább kísérletezni azzal, hogy „redisztributív” mechanizmusaival arányosabban próbálja meg a veszteségeket a társadalmi csoportok között elosztani, jóllehet ezzel elégedetlenséget indukál a hatékonyabban gazdálkodók (vagy csupán konjunkturális jövedelmüket féltők), illetve a szükségképpen csekélyebb támogatást is keveslő, alacsony hatékonysággal működő (vagy válságsújtotta) gazdálkodók körében egyaránt.

A hetvenes évek világgazdasági történései láthatóvá tették azt is, hogy a viszonylag elmaradott régiók országai a korábbi, erőltetett felhalmozásra épülő modernizációs programokkal sem tudták hátrányaikat — jelentős részben az infrastruktúra, a műszaki színvonal, a munkakultúra és más területeken fennmaradó elmaradottság miatt — számottevően csökkenteni. Így továbbéltek az extenzívnek nevezett növekedési pályák, s számolni kellett olyan problémákkal, mint a beruházási ciklusok, hiányjelenségek, importfüggőség, egyensúlyzavarok stb. Ebből adódóan a tőkés világgazdasági centrumok *technológiai és piaci fölénye* komoly hátrányt jelent a szocialista és a fejlődő országok számára. Ezért az irányítási rendszer továbbfejlesztésénél e világgazdasági helyzetből adódó pozícióval reálisan számolni kell.

E jelzett problémakörökre tekintettel a párt irányító tevékenységének elemzését — a szokásos megközelítésen túl — további irányokba is ki kell terjesztenünk:

a) Miután a gazdaságirányítás a politikai rendszer összműködésének mindenképpen „túlsúlyos”, de nem egyetlen részmozzanata,

szükségesnek látszik röviden áttekinteni azokat a főbb elméleti álláspontokat, amelyek a hetvenes évek végén és a nyolcvanas évek elején fogalmazódtak meg a politikai rendszer összműködésével, a gazdaság- és pártirányítással kapcsolatban.

b) A gazdaság- és pártirányítás néhány makroszintű összefüggésének bemutatásához nem mellőzhető a szocialista közgazdaságtudomány által feltárt néhány gazdaságelméleti összefüggés adaptációja sem, melyek alapján némileg más megvilágításba kerülhetnek a politikai rendszerrel és pártirányítással kapcsolatos eddigi vélekedések, tézisek is.

c) Végül a gazdaságelméleti alapok figyelembevételével megkíséreljük felvázolni a makroszintű irányítási rendszer és döntésmechanizmus néhány olyan működési problémáját, melyek részletes átgondolása a pártirányítás szempontjából ma különösen fontosnak látszik.

Az anyag elkészítéséhez felhasználtuk központi pártszervek előterjesztés-tervezeteit, az MTA Közgazdaságtudományi Intézet részanyagát, az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézetében született kutatási anyagokat (Lakos Sándor, Schmidt Péter, Bihari Mihály, Széll János, Szabó Béla, Szoboszlai György, Pokol Béla, Schlett István munkáit). Szövegszerűen szerepelnek Szegő Andrea, Szegő Szilvia, Wiener György e témához írott részanyagai. Az egyes problémafelvetéseknél felhasználtuk több, gazdasági és más területeket központi szinten irányító szakember konzultációk alapján összesített véleményét, az újabb makroszintű gazdaságelméleti elemzéseket, ezek köréből mindenekelőtt Huszár István Pártirányítás és gazdaságpolitika című tanulmányának egyes részeit, valamint Kornai János munkáit.

II. A pártirányítás és politikai rendszer felfogások a magyar politikai gondolkodásban

Különösen a hetvenes évtized politikai gondolkodásában és szakirodalmában igen elterjedt a politikai intézményrendszernek a *szervezeti funkciók* oldaláról való megközelítése. E nézetek egyik legfontosabb célkitűzése az egyes intézményi típusok politikai rendszerbeli funkciójának világos elméleti elhatárolása volt. Mindez a politikai gyakorlatban az ismétlődően jelentkező „szervezeti párhuzamosságok” felszámolására irányuló törekvésekben

fejeződött ki.* E szerint a nézet szerint — a politikai döntések komplex jellegéből adódóan — ugyan a döntések többségénél nélkülözhetetlen a három fő szervezeti típus (párt-, állami, társadalmi szervek) részvétele, de a politikai gyakorlatban törekedni kell a megközelítések azonosságának megszüntetésére. A politikai rendszer egyes szervtípusai csak akkor válhatnak önálló döntési tényezőkké, ha funkciójuk nem azonos, profiljuk világosan elkülöníthető, s ennek következtében *eltérő aspektusokból képesek ugyanazokat a problémákat megközelíteni*. E nézet szerint az állami típusú szervek legfőbb jellegzetessége az ügyek jogi és kormányzati-igazgatási szempontú kezelésében ragadható meg. Ez elsősorban arra utal, hogy a politikai rendszer keretében hozott döntések többségükben normatív, jogszabályi formában is megfogalmazódnak, s realizálódásukhoz az igazgatási szervezetrendszer közreműködése is szükséges.

A társadalmi típusú szervek (szakszervezet, ifjúsági szervezet és más rétegszervek) fő politikai funkcióját a szóban forgó irányzat a közvetlen ökonómiai-szociális érdekeknek a döntési centrumokba való közvetítésében és képviselésében határozza meg. Ez a funkció a feltételezés szerint egyrészt nagyobb hatékonyságot kölcsönözhet a döntési folyamatoknak azáltal, hogy lehetővé teszi a tényleges társadalmi szükségletek érdeké transzformálódását, másrészt egy sajátos, szélesebb társadalmi nyilvánosság jelenlétét biztosíthatja a politikai folyamatokban.

A pártfunkció lényegét e megközelítés az össztársadalmi érdekek mérlegelésében és meghatározásában látja, ami azonban nem csupán a részérdekek aggregálását, valamiféle „kivonatolását” jelenti. Az érdekek, prioritások, preferenciák, súlypontok kijelölésekor a pártnak ugyanis nemcsak a közvetlen és differenciált társadalmi szükségleteket kell figyelembe vennie. Nem kevésbé fontos — s ez utóbbi jelentheti a vezető szerep „ideális” tartalmát —, hogy a konkrét szükségleteket, érdektörekvéseket egy *történeti távú célrendszer* alapján is rangsorolja, mely mint a párt stratégiai irányvonala szükségképpen tartalmaz értékorientációs, „ideologikus” elemeket is. A párt politikai irányvonala olyan program, amely a történeti-politikai szituáció kihívásaira a lehetséges cselekvési alternatívák közül a társadalmi szempontból legoptimálisabb változat kiválasztásával igyekszik válaszolni.

*Meg kell jegyeznünk, hogy a párt és más szervezeti típusok közötti „párhuzamosságok” megszüntetése, az *elvi és operatív* irányítás szétválasztása, mint *követelmény* a IX. kongresszus óta minden jelentős pártdokumentumban megtalálható.

A politikai *intézményi funkciókat* vizsgáló elméletek sajátos változatának tekinthetők a jogi szakirodalom jelentős részére jellemző alkotmányjogi megközelítések is, amelyek a politikai rendszert a jogi hatáskörök és szervezeti garanciák alapján írják le. E megközelítések a szervezeti funkciók elkülönítését az állami szervek, a párt- és más politikai szervezetek közötti munkamegosztást közjogi eszközökkel is biztosítani kívánják, s elsősorban jogi garanciák felhasználásával látnak bizonyos társadalmi ellenőrzési formákat intézményesíthetőnek. E nézetek — melyek a polgári alkotmányos rendszerek egyes intézményi formáit is felhasználva — az alkotmányosság lehetséges szocialista változatait keresik, a jelenlegi intézményrendszert lényegében nem kívánják megváltoztatni, csupán jogi garanciákkal próbálnának elsősorban a párt tevékenységét célzó jogi biztosítékokat kiépíteni. E nézetek „hagyományosnak” tekinthető változata az, amely az apparátusok választott politikai testületeknek való alárendelését a testületi hatáskörök jogi szabályozásával látja elérhetőnek. Vannak olyan „modernebb” változatok is, amelyek a pártirányítást elsősorban az állami képviselői szerveken keresztül kívánják érvényesíteni. Az alapvető politikai és gazdasági intézményi funkciók különbözőségét hangsúlyozza az az álláspont is, amely a párt gazdaságirányító tevékenységét a *demokratikus centralizmus* elvével összefüggésben vizsgálja. E nézet szerint a pártirányítás közép és helyi szintjein a döntésekkel kapcsolatban különösen gyakran jelentkező túlzott operativitás, az indokolatlan egyedi beavatkozások rendszere lényegében az ismert szervezési elv helytelen, gazdaságra való kiterjesztésén alapul. A demokratikus centralizmus elvének ilyen jellegű kiterjesztése azért nem indokolt, mert a gazdasági elkülönültségből adódó érdekkülönbségek, a szervezeti-jogi értelemben vett önállóság, s maga a *gazdálkodási funkció* nem egyeztethető össze az alapelv olyan fontos elemeivel, mint például a többségi álláspontok érvényesítése a kisebbséggel szemben, vagy a felsőbb szervek egyedi határozatainak kötelező ereje az alsóbb szervekre nézve. Az álláspont végkövetkeztetése ezért így összegződik: a demokratikus centralizmus politikai kategória, amely csak a marxista-leninista pártok, az államhatalmi szervek és tömegszervezetek alapvető szervező-rendező elve.

További igen széles körben ható elméleti irányzat a *szervezet-szociológiai* megközelítés, mely a pártirányítást és a politikai rendszert a társadalom egyik alrendszerként írja le.

Tartalmi elemei közé sorolja a politikai szervezeteket, ezek normarendszerét; a politikai tevékenységeket, státusokat, szerepe-

ket; a különböző politikai nézeteket, ideológiákat, értékeket; a társadalom érdekviszonyait, valamint a politikai-hatalmi szférát, mint az érdekérvényesítési esélyek rendszerét. E rendszerszerű megközelítés lényegéhez tartozik az egyes elemek közötti funkcionális és strukturális kapcsolatok, valamint annak elfogadása, hogy a politika szférája sajátos alrendszerként más alrendszerekkel is strukturális-funkcionális kapcsolatban van. Így a gazdasági és politikai rendszer összefüggésében is azt a funkcionális kapcsolatot hangsúlyozza, amely szerint a gazdasági rendszer mindenkor csupán egy alternatív keretet ad a politikai felépítmény számára. Ezen alternatív kereten belül a politikai rendszer „funkcionális elsődlegessége” érvényesül, azaz a politikai rendszer immanens törvényszerűségei (ideológiai érdekek és akaratmozgások) határozzák meg, választják ki a politikai alternatívákat. Így a politikai alternatívák megfogalmazásának színtere elsődlegesen a politikai-hatalmi szféra és nem a gazdasági alrendszer, mely sajátosság különösen a szocialista társadalomirányításra jellemző.

E gondolatmenet szerves következménye a politika és a politikai rendszer „túlterjedéséről”, más társadalmi alrendszerek túlzott politizáltságáról vallott tétel. Eszerint a politika — extenzív kiterjedése során — egyre több társadalmi szférával kerül funkcionális kapcsolatba, azok politikai, „ideologikus” irányítására törekszik, s ez számos negatív következménnyel jár. A politika „illetőségi körének” tartós és ismétlődő túllépése egyrészt hatékonyságrontó tényező, mert gátolja a nem-politikai szférák immanens törvényszerűségeinek érvényesülését, másrészt csökkenti a politikai rendszer stabilitását is azáltal, hogy akadályozza az érdekérvényesítési mechanizmusok működését, a zavartalan információ-áramlást. A politikai rendszer különböző szintjein érvényesülő túlzott centralizáció az erős felső hatalmi kötődés fő előidézője. A tétel leggyakrabban hangoztatott konzekvenciája a gazdasági és politikai rendszer elkülönítésének szükségessége, a politika gazdasági tevékenysége korlátozásának hangoztatása.

E megközelítés szerint a „túlpolitizáltság” szervezeti-intézményi következménye, hogy a párt monopolisztikus hatalmi pozíciója sajátos, végrehajtói-centrum szerepre ítéli az államszerveket, s teljesen alárendelt, periférikus helyzetbe szorítja a társadalmi típusú szerveket is.

A pártirányítással foglalkozó szervezetszociológiai megközelítések közös módszertani elve az is, hogy a rendszer *egészét* a politikai döntésmechanizmus működésével jellemzik. Közülük az „elitista” nézeteket vallók általában feltételezik a rendszerszerűen ismétlődő döntéshozatali hatalmi monopolhelyzetek létét, s ha-

gyományos kérdésfelvetésük a „ki dönt?” azaz „hol születik a politikai döntés?” A válasz a döntéshozatalt általában egy-egy kitüntetett társadalmi csoport, politikai szervezet és annak vezetői privilégiumának tekinti, első helyen említve a „Pártot”, de gyakran ide sorolja a technokrata-menedzser lobbykat vagy akár az „osztályhatalom útját járó értelmiség”-et. A pluralizmust, pontosabban a „latens pluralizmust” vallók ezzel szemben inkább úgy teszik fel a kérdést, hogy „rendelkezik-e egyáltalán valaki döntéshozói hatalommal?”, vagy a politikai döntés inkább kényszerű kompromisszumok eredője? Ezen okfejtés szerint a hatalmi csoportok többnyire csak egy, vagy néhány területen rendelkeznek előnnyel a többiekkel szemben, míg más területeken maguk is hátrányban vannak. Miként a társadalmi előnyök sem egy kiválasztott elit kezében halmozódnak, a hátrányok sem mindig ugyanazokat az alávetett rétegeket sújtják. Az erőforrások monopolisztikus birtoklása helyett inkább az a jellemző, hogy sokféle, egymással vetélkedő csoport állandó egyeztetésének, „kollektív alkudozásainak” eredményeként alakulnak ki a *társadalmi erőforrások redisztribúciós elvei*, azaz a legfontosabb gazdasági és politikai döntések.

Sajátos szempontból közelítik meg a pártirányítást azok a nézetek, melyek – lényegében elfogadva a szervezetszociológia főbb megállapításait – az *intézményes érdekközvetítés* kiemelkedő fontosságát hangsúlyozzák. E nézetek formálódásának politikatörténeti előzménye az ötvenes évek monopolisztikus pártirányítási gyakorlata volt, mely gyakorlat káros következményei igazán a konszolidáció éveiben váltak láthatóvá, s ez fogalmazódott meg a hetvenes években az intézményes érdekközvetítésről szóló irodalomban.

Azáltal, hogy a valós társadalmi ellentmondások és konfliktusok nem fejeződhetek ki intézményesen, a politikai szféra fokozatosan kiüresedett, s az a széles társadalmi bázisra épülő koalíció is meggyengült, amely a népi demokratikus átalakulás valódi ereje volt. A társadalmi ellentmondások nem vagy csak igen korlátozottan fogalmazódhattak meg politikai platformként, s a politikai alternatívák mögött többnyire a párt „érdekbeszámítása”, azaz bizonyos társadalmi szükségletek központi számbavétele, rangsorolása állt. A szervezeti érdekközvetítés hiánya azt is eredményezte, hogy a párt olyan döntésközponttá alakult, amely elsősorban *szakmai és nemzetközi politikai* megfontolásokból hozott döntéseket, s kevésbé a társadalom valóságos érdekmozgásai, konfliktusai felszínre hozatala útján. E koncepció tehát a pártirányítás problémáját nem önmagában az egy- vagy többpártrendszer léteiben, hanem jelentős részben az egypártrendszer következményeként fel-

lépő jelenségben, a politikai mozgások hiányában látja. Eszerint az érdekeknek csakúgy, mint a párt kategóriájának is csak egy sajátos reflexív viszonyban van értelme. Miként a szükségletek is csupán *más* társadalmi szükségletekkel való ütközésük által válnak érdekekké, ugyanígy a párt platformjának, törekvéseinek, programjának értelmét is a *más* politikai állásponthoz való viszonyulás adja.

Ezért az egész korábbi politikai gyakorlattal kívánt szakítani az a reformkoncepció, amely felismerte, hogy a szocialista országokban olyan új ellentmondások, lényeges társadalmi különbségek, érdekkonfliktusok keletkeztek, melyek politikai megfogalmazására feltétlenül szükség van. A szervezeti érdekközvetítés-felfogások gyors térhódításának, tömegessé válásának forrása és katalizátora a gazdaságirányítási reform volt, amely nemcsak a gazdaság területén kezdeményezett alapvető változtatásokat, hanem a társadalomirányítási gyakorlat szempontjából is gyökeres fordulatot ígért. A vállalati önállóság elismerése, a gazdálkodó szervek meghirdetett autonómiája egyenes következményének tűnt a „közvetítéses” társadalomirányítási gyakorlatra való áttérés. Az érdekkülönbségek hangoztatása egyre kevésbé minősült a társadalmi normáktól való eltérésnek és széles körben általánossá vált az a meggyőződés, hogy a politikai szervezetrendszer alkalmassá tehető a létező csoportérdekek és nézetkülönbségek kifejezésére és politikai integrálásra.

E gondolatmenet lényegi elfogadása alapján az intézményes érdekközvetítésre épülő elméletek több fontos megállapításhoz, útkereső variánshoz jutottak el. Felismerték például, hogy a politikai rendszeren belüli tagoltság és politikai erőcsoportok mögött nem csupán a mindenfajta politikai tevékenységre jellemző személyi-hatalmi törekvések, hanem reális, *a szocializmus alapértékeit egyaránt elfogadó*, de stratégiai fejlesztési lehetőségeit (például a gazdaságpolitika alternatíváit) illetően eltérő álláspontok is meghúzódnak.

Világossá vált, hogy a terv és piac viszonya, a növekedés és az egyensúly összefüggései, az egyes ágazatok növekedési érdekeltsége, az állami gazdaságirányítás eszközei és terjedelme vagy más, hasonló kérdések megítélésének nem csupán az elméleti szakemberek hovatartozása, hanem a társadalom strukturális változásai és a politikai tagoltság szempontjából is messzeható konzekvenciái vannak. Az idézett irányzat szerint alapvetően ez indokolja a politikai rendszer intézmény- és érdekközvetítésének fejlesztését. A társadalomirányítás hatékonysága s a demokratizmus követelménye egyaránt azt diktálja, hogy a társadalomfejlődési alterna-

tívákra épülő tagoltság és annak konfliktusai hatékony szervezeti képviselőhöz jussanak. E törekvés fogalmazódott meg például azokban a nézetekben, amelyek a különböző típusú társadalmi szervek érdekképviselői jellegének erősítését, az önálló döntéshozó kezdeményező, vagy az „ellenszakértőket” is felhasználni képes döntéshozókészítő lehetőség biztosításával kívánják elérni. E koncepció fontos eleme és törekvése a politikai mozgások tudatos erősítése, ami nem egy többpártrendszerű, de mindenképpen egy sajátos *politikai szervezeti „pluralizmus”* elismerését és elismertetését jelenti.

A gazdasági és politikai rendszer összefüggéseiről folyó mai viták jelentős része a piac és terv, illetve a gazdaság és politika – megítélésünk szerint túl általános – szembeállításán alapszik. Az egyik álláspont a szocializmus hatékonysági problémái, a „reformtörekvések” ismétlődő háttérbe szorulása „végső okát” a döntéshozómechanizmus túlcentralizáltságában, a redistributív elosztási séma logikáját követő központi irányítás bürokratikus gyámkodásában látja. Eszerint a gazdálkodó egységek tevékenysége, a gazdasági vezetők kinevezése stb. azért nem függetlenedhet az ellenőrzést gyakorló állami szervektől – melyek végső soron csak a pártvezetés döntéseit hajtják végre –, mert ez az érdekszövetségbe egyesült párt-, állami vezető szervek hatalmának gazdasági bázisát szüntetné meg. Így a gazdasági fejlődés legfontosabb összetevőit kevésbé magában a gazdaságban, mint inkább a döntést hozó apparátusok hatékony társadalmi ellenőrzésében kell keresni, ezért mindenekelőtt a központi gazdaságirányítási tevékenység korlátozására van szükség. Másként fogalmazva: a szocialista gazdaságfejlődés ellentmondásai, hiányosságai elsősorban a „helytelen”, „hibás”, a „piac” törvényszerűségeit figyelmen kívül hagyó politikai döntések következményei.

A másik jellegzetes álláspont szerint a szocialista gazdaság és társadalomirányítás történeti távú fölénye a kapitalizmussal szemben éppen abban a képességben keresendő, hogy politikai tervezési eszközökkel képes felfüggeszteni az „ön szabályozó piac” konjunkturális ingadozásait, védelmet nyújtani a túlzott aránytalanságok, működési diszfunkciók ellen. A gazdasági fejlődés főbb irányait, a fogyasztás-felhalmozás végső arányait azért kell felső szintű politikai döntésekkel meghatározni, mert csak így van lehetőség a gazdaságossági kritériumok mellett – gyakran helyett – fontos társadalompolitikai célok, preferenciák megvalósítására. Emellett a gazdaság stratégiai fontosságú döntéseinek centralizálása irányába hat a szocialista gazdaságok „hiánygazdaság”-jellege is. A társadalmi méretű kapacitáshiány, valamint az a körülmény,

hogy a fejlesztési célokra igényelt erőforrások mindig meghaladják a rendelkezésre álló kereteket, *szükségszerűen* idézik elő a legfontosabb fejlesztési döntések centralizáltságát. A politika szocializmusbeli aktív szerepe eszerint elsősorban abban mutatkozik meg, hogy lehetősége van – ez egyúttal feladata is – egyes szférákat megoltalmazni a hiány következményeitől, a hiány súlypontjait más és más szférákba áthelyezni, azaz az erőforrások „rendelkezésre nem állásának”allokációja útján meghatározni, hogy kinél, miből, mennyire legyen intenzív a hiány.

Elfogadva azt a véleményt, hogy a kétféle álláspont képviselői többségükben az általuk bírált modell negatív gyakorlati tapasztalatát állítják szembe az általuk kívánt és *ajánlott forma* absztrakt, *elméleti modelljével*, úgy véljük, hogy a két vázolt gondolatmenet közötti különbség az, hogy a gazdasági döntésmechanizmus centralizáltságát – melyet mindkét álláspont jellemzőnek tart – egyikük oknak, míg a másik következménynek tekinti. Az álláspontok mögött azonban egy mélyebb, nem kellőképpen tisztázott problémakör is meghúzódik; ez a *gazdaságpolitika általános funkciója*, s ezzel összefüggésben a *gazdasági döntések sajátos természete*. A döntésmechanizmusról folyó vitákban ugyanis a gazdaság és politika gyakori szembeállítása részben azon a meggyőződésen alapul, hogy a gazdasági döntéseknek létezik egyfajta szakmai szempontból megragadható, elvont *optimuma*, azaz elsősorban szakmai megítélés kérdése, hogy egy döntés „helyes” vagy – ellenkezőleg – „rossz”, „helytelen”. E felfogás azt a már hivatkozott következtetést sugallja, hogy a „helytelen” döntés a szakmailag nem kompetens, „ideológiai-politikai” beavatkozások következménye.

Nem tagadva az ilyen típusú egyedi, voluntarisztikus beavatkozások tényét – nézetünk szerint – az ilyenfajta szembeállítás leegyszerűsíti a problémát, s a gazdasági döntésmechanizmus egésze hiányos működésének nem elégséges magyarázata. A gazdasági döntések egyik legfontosabb sajátossága ugyanis éppen abból adódik, hogy – legalábbis a makroszintű gazdaságpolitikában – gyakran nincs szakmai szempontból optimális, azaz *mindenki számára egyaránt kielégítő döntés*, miután a prioritások, preferenciák bizonyos társadalmi csoportok (ágazatok, területi érdekek stb.) szempontjából „helyes”, „megfelelő”, míg a szükségképpen alulpreferáltak számára elfogadhatatlan. A gazdaságpolitika feladata ezért – viszonyaink között – elvileg az, hogy a sokféle, szakmailag

egyaránt meggyőzően kimunkált és megalapozott *fejlesztési igény mögött meghúzódó érdektörekvéseket rangsorolja* társadalompolitikai, gazdaságossági és később részletezendő egyéb szempontok alapján. Némiképp leegyszerűsítve és transzponálva a problémát a politikai rendszer szintjére: egy-egy részprobléma nem *csak attól „politizálódhat”,* hogy a politikai szervek képviselői döntési ambícióktól fűtve „bele kívánnak szólni”, hanem mert az adott érdektörekvések *érdekérvényesítési esélyeik* növelése érdekében is töreksenek a kérdést minél befolyásosabb politikai fórum szintjére emelni, miáltal tervezési, beruházási és egyéb *alkupozíciójuk* a magasabb politikai szempontokra való hivatkozással erősíthető, adott esetben a megfellebbezhetetlenségig vihető.

Mindezek alapján szükségesnek látszik megfogalmazni néhány olyan általánosabb gazdaságelméleti összefüggést, melynek alapján – feltételezésünk szerint – láthatóbbá válnak az intézményi rendszer továbbfejlesztésének lehetőségei, de egyszersmind korlátai is.

III. Érdekviszonyok, gazdasági és politikai intézményrendszer

Ha a vázlatosan áttekintett elméleti irányzatok, illetve a társadalomtudományi kutatásokban általánosan elfogadott *érdek*felfogásra visszatekintünk, akkor a feltárt ismeretanyag értékeit meszszenenően elismerve is megállapíthatjuk, hogy az érdekekre való utalások sok esetben egy-egy társadalmi jelenség magyarázatát axiomatikus érdekhivatkozásokkal pótolják. Az érdek e felfogásokban úgy tölti be a „végső” magyarázat szerepét, hogy többnyire nem tisztázódik, mi az elemzés tárgyát képező gazdasági egység esetén az *érdek tartalma*, vagyis mire irányul a cselekvő alanyok, esetünkben a gazdálkodó szervek magatartása, motivációja, és mindezt hogyan szabják meg a termelési viszonyok adott rendszeréből következő gazdasági és politikai intézményrendszer *belső törvényszerűségei*. Az idézett álláspontok felfogása döntően akörül forog, hogy milyen társadalmi egységek hordozzák az érdekeket, illetve hogy az egyes, különös, általános érdekek hierarchiájában az egyes álláspontok képviselői melyik érdektípusra helyezték a nagyobb hangsúlyt.

Az érdekkifejezés és a pártirányítás eredeti felfogása abból a ma már „klasszikusnak” tekinthető tételből indult ki, hogy a

párt az általános érdeket képviseli, ami azonos a társadalom s különösen a munkásosztály érdekeivel. E megközelítésből eredendően hiányzott a társadalom tényleges strukturális és érdektagoltsága; s miközben a politikai tagoltság közvetítésével a gyakorlatban nemegyszer éles osztály- és rétegküzdelmek zajlottak le, az ideológia ezeket a múlt maradványaiként, illetőleg szubjektív magatartási hibákként kezelte. Mindamellett az általános érdek fogalma – legalábbis a mezőgazdaság szocialista átalakításáig – sajátos tartalommal is rendelkezett; az új társadalmi rendszerhez, a szocializmushoz való pozitív viszonyt fejezte ki, szemben egyes társadalmi csoportok tudatos vagy ösztönös, nem szocialista jellegű részérdekeivel. A 60-as évek végére azonban az általános érdek fenti fogalma, s e kategóriának a párt vezető szerepét alátámasztó funkciója fokozatosan kiüresedett. A korábbi érvelés az általános érdekeknek többé nem tudott konkrét tartalmat adni, s így a korábbi nézet *kritikájaként* fogalmazódott meg az a vélemény, hogy a párt által képviselt általános érdek nem más, mint a párt apparátusa, illetve a szakigazgatás elkülönült érdeke, illetőleg a *párt által elfogadott, támogatott csoportérdek monopóliuma*, általános szintre emelése. Ezen kritikai álláspontok konzekvenciája az volt, hogy a pártnak a versengő különérdekek küzdelmében nem szabadna állást foglalnia, mert ez részben a pártapparátus különérékének érvényesítéséhez, részben a gazdasági racionalitás megsértéséhez, a *különféle monopolizációk politikai legitimálásához vezet*. E *valóságos folyamatok* leírásán alapuló kritikai koncepciók az általános érdek újrafogalmazását, viszonylagos átértékelését idézték elő. Az újabb megközelítésekben hirdető idézett irányzatokban is – a párt a különérdekek egyesítő, integráló szerveként lép fel, vagyis alapvető funkciója az, hogy a versengő és érdekképviselői szervek által kifejezett részérdekek közül azokat preferálja, amelyek leginkább egybeesnek a történeti távú szocialista célkitűzésekkel. Ebből következik, hogy a központi pártvezetés nem kötelezheti el magát valamely részérdek hosszú távú preferálása mellett, mivel a munkásosztály ügyét a maga teljességében képviseli, s vele szemben minden szerv a partikularitás eszközeként jelenik meg. Ez a felfogás tulajdonképpen az általános érdek és különérdek koncepció szintézisét kísérelte meg létrehozni, amikor az általános érdek tartalmát az *integrálásban*, az eltérő törekvések összegezésében látta, miközben fellépett az egyes különérdekek monopolizálása ellen. A koncepció elméleti bázisát az a tétel képezte, hogy az érdekekben közös elemek is találhatók – integrálásukat éppen ez teszi lehetővé.

A különérdek-koncepciók azonban – amelyek szoros elméleti rokonságot mutatnak a „befolyásolási csoportok” (pressure groups) modern elméleteivel – azért váltak problematikussá, mert nem kísérelték meg feltárni az elkülönülés *gazdasági alapjait*, csupán a „csoport = érdek”, illetve az „érdek = csoport” általános tételét hangoztatták. Állam és gazdaság, politika és társadalom között – a koncepció általános felfogása szerint – a funkciómegoszlás alapját az érdekintegráció olyan mechanizmusa jelentené, amelyben a részérdekek nyilvános fórumokon nyíltan kifejeződnének, és összeütköznének, a párt-állami döntések alapját pedig e nyíltan összeütköző érdekek integrálása képezné. A részérdekek nyílt összeütközésének intézményi biztosítékát a piac, az ily módon kifejeződő érdekeket magasabb egységbe integráló politikát pedig az állam képviselné.

E gondolatmenet a gazdasági egységek sajátos érdekfelfogásán alapszik. Eszerint a vállalatok meglévő jövedelmezőségi érdekelt-sége folytán a társadalmi-gazdasági folyamatok szabályozása jórészt rábízható a gazdasági automatizmusokra. Az elképzelés mögött az az alapgondolat is meghúzódik, hogy akár az árak, akár az állam adminisztratív döntései szabályozzák a termelési tényezők termelőfolyamatokhoz való hozzárendelését, céljuk mindig ugyanazon funkció teljesítése; a kereslet és kínálat piaci egyensúlyának megteremtése. A gondolatmenet azonban nem teszi fel azt a kérdést, miképpen jön létre a kereslet és kínálat egyensúlya az egyes termelési módokban, e folyamat hogyan határozza meg az áralakulást, és egyáltalán mi az ár szerepe a termelési viszonyok adott rendszere által megszabott feltételek között, kik a piac szereplői stb.

Megítélésünk szerint e – ezúttal csak jelzett – kérdések átfogó elemzése azért szükséges, mert a társadalom gazdasági alapját képező tulajdonformák – melyek a jövedelemformákban fejeződnek ki – képezik a konkrét piaci viszonyok alapját is. E jövedelemformák meghatározzák a termelés és a piac (tőkés vagy szocialista) jellegét, a termelés, a beruházás hajtóerőit, s a társadalmi szükségletek (termelői és fogyasztói szükségletek) jelentkezésének módját is, vagyis azt, hogy a termelői és fogyasztói minőségükben felépülő társadalmi csoportok milyen keresletet támasztanak, mit, mennyit és milyen intenzíven fogyasztanak. Másként fogalmazva: a társadalmi szükségletek – melyek a kereslet alapját képezik – a társadalom különböző rétegei (például a vállalattal azonosuló beruházók, vagy a bérüket személyi fogyasztásra költők stb.) *gazdasági pozíciójától* függnék. A termelés és szükségletek egymásra vetítődése, egymáshoz igazítása tehát egy olyan *folyamat*, amely

a jövedelemformákban megnyilvánuló tulajdoni viszonyok, az azok által meghatározott viselkedési módoknak, motivációknak megfelelően megy végbe. Ezért a piaci mechanizmusok is a társadalom főbb jövedelemformáit, az azok feltételezte tulajdoni formákat termelik újra.

A termelés és szükségletek társadalmi szabályozása tehát nem merülhet ki a két szféra mérlegszerű szembeállításában és összevetésében. A szabályozásnak tartalmaznia kell a termelés és a fogyasztás alapvető motivációinak *állandó kiigazítását*, a termelési, jövedelmi és piaci formák folytonos egymáshoz hangolását, mind ezt – a szocializmus viszonyai között – nem a társadalomtól elkülönülő profitérdekek, hanem a társadalom bővített újratermelését szolgáló jövedelmezősségi érdekeknek megfelelően. Így a gazdaság alapvető folyamatainak – a növekedésnek, a fogyasztásnak, az eltérő folyamatok egymáshoz igazodásának – szabályozása *egyben társadalmi* szabályozás is, s a gazdaság ebben az értelemben „ab ovo” politizált. A jövedelemszabályozás egyúttal a gazdaság alapvető viszonyait átrendező szabályozás, ezért szükségszerűen voluntaristává válik az a társadalompolitika, amely a „pálya széléről” fogalmazza meg kívánalmait. Csak akkor lehet képes a kívánalmak mellé azok elérésének eszközrendszerét is kidolgozni, ha képes azoknak a „pályáknak” a – társadalmi termelés és fogyasztás változó igényei szerinti – alakítására, melyeken a termelés és fogyasztás ténylegesen végbemegy.

A gazdaság „társadalmi berendezettségének” ismeretében lehetőség nyílik az *általános érdek* fogalmának újfajta értelmezésére. A szocialista gazdaságfejlődés eddigi tapasztalatai alapján ismert, hogy a gazdasági feszültségek jelentős része a felhalmozás és a fogyasztás ellentmondására vezethető vissza. A szakirodalom által is sokoldalúan leírt gyakorlat szerint ugyanis a gazdasági egységek abban az esetben is beruházási többletkereteket igényelnek a központi gazdaságvezetéstől, ha a központi szinteken a makrogazdasági egyensúlyt tekintik a legfőbb prioritásnak. Ezért az egyoldalú növekedési hajlamból, az állandósult túlkeresletből fakadó erőforrás-korlátok, egyensúlyzavarok objektíve csak a politikai hatalom csúcsain jelennek meg „társadalmi érdekként”, mivel alsóbb, ágazati, területi és vállalati, intézményi szinten minden vezető egy-egy konkrét részterülettel azonosul, annak fejlesztésére, elsősorban mennyiségi bővítésére törekszik. E bizonyítható tendenciák magyarázatát sokan abban vélik megtalálni, hogy a politikai vezetés általános érdekkifejező szerepe az egyensúly megteremtésében ténylegesen létezik, de az ágazatok és a gazdasági egységek állandósult növekedési hajlamát éppen a gazdaságirányi-

tási rendszer túlpolitizáltsága, hierarchikus jellege idézi elő s így „a politika” az *általá életre hívott* struktúra ellentmondása következtében kényszerül a beavatkozásokra.

Egy másik nézet szerint az állandósult növekedési hajlamot viszont nem a politikai intézményrendszer, illetőleg a gazdaság-irányítás valamely konkrét formája idézi elő, hanem az a gazdaság alapegységeinek a társadalmi munkamegosztásban elfoglalt helyéből, valamint a tulajdonviszonyok jelenlegi rendszeréből fakad. Ezt a motivációt a tőkés társadalmi viszonyok között ugyanis a tulajdonosi profitérdekeltség hatékonyan korlátozza, a szocializmusban viszont – az eddigi tapasztalatok szerint – csak a központi, nemegyszer adminisztratív jellegű beavatkozások képesek érvényesülésének úgy-ahogy gátat szabni. E beavatkozások azonban – természetükből eredően – mindig ellentmondásosak, miután kifejezik a központi gazdaságvezetés „soklelkűségét”: érdekelttségét az egyensúlyban és a növekedésben, a társadalmi stabilitásban és bizonyos politikai értékek megvalósításában, saját pozíciójuk védelmében, a társadalmi mobilitásban stb. Ily módon döntéseik kritériumrendszere rendkívül összetett, nemegyszer ellentmondásos.

Az egymást váltó irányvonalak, a szocialista országokra általában jellemző „kiigazítások” rendszere ebből az ellentmondásos motivációs rendszerből fakad. A központi vezetés hol a növekedés gyorsítására, hol az egyensúly kialakítására törekszik, ezáltal *saját maga hív életre ciklusokat*. A restriktió átmeneti enyhülése ugyanis bizonyíthatóan kiváltja a beruházások fellendülését s az ebből indukálódó egyensúlyzavarokat, feszültségeket.

A makroszintű politikai beavatkozások lényeges oka – a fentiek alapján – az, hogy a vállalatoktól kiinduló, az ágazati irányításon tovagyűrűző többletberuházási igények végső soron a fogyasztás igényeit is veszélyeztetik, még akkor is, ha a vállalati többletberuházások a tervezettnél nagyobb bérkiáramlással járnak együtt. A nagyobb bérkiáramlás a többletberuházásból eredő „felhalmozás-fogyasztás” érdekellentétet ugyanis nem képes feloldani. A fogyasztási többlet-vásárlóerőnek ugyanis hiányozni fog a reáltermék-fedezete, így az vagy a hiányjelenségek fokozását, vagy (és) az infláció felgyorsulását eredményezi. A hetvenes évek tapasztalatai mutatják, hogy még akkor is létrejönnek a többletberuházások okozta feszültségek, ha a belső egyensúly-hiányt külföldi hitelek igénybevételeivel – melyekkel részben a fogyasztást finanszírozzuk – időlegesen feloldjuk.

Az eddigiekben felvetett, csupán néhány vázlatos összefüggésből is levonhatónak látszik az a következtetés, hogy a párt

politikai irányvonalának megvalósításában *tartalmilag* nem tudja magát függetleníteni a gazdálkodási folyamatoktól (az eszközök, módszerek problémáiról a későbbiekben lesz szó). A mindenkori gazdaságpolitika által életre hívott hosszú távú folyamatok olyan kényszerpályákra helyezhetik a gazdaságot, amelyek – ha azokat nem ismerjük fel idejében, hatásait nem igyekszünk korrigálni – a politikai vezetés mozgásterét számolják fel. A párt számára ezért valójában nem léteznek ún. kötőjeles politikák: nem mondhatja azt, hogy a gazdaságpolitikáért legyen felelős a kormány, a szociálpolitikáért a szakszervezet, a társadalmi rétegpolitikáért a Hazafias Népfront stb. E tartalmi meghatározottság hangoztatása azonban természetesen nem indokolja – gyakorlatilag nem is teszi lehetővé – a párt mindent eldöntő hatalmi központtá válását. Viszonyaink között a párt az érdekinTEGRÁCIÓ legmagasabb és egyben leginkább felelős fórumává vált. De éppen a társadalompolitikai célokért felelős legfőbb politikai szerveknek az állami gazdaságpolitikától való függése teszi szükségessé e politikai szerveknek (mindenekelőtt a pártnak) *az állami végrehajtó apparátussal, az állami gazdaságirányítással való kapcsolatának részletes elemzését.*

A makroszintű egyensúlyteremtő funkcióból származó általános érdek következtében tehát a párt gazdaságirányító tevékenysége nem korlátozódhat a gazdaságpolitika *társadalmi következményeinek* korrekciójára, a foglalkoztatás- és szociálpolitikai ellentmondások „visszacsatolásos” mérséklésére. Az erőforrás-korlát és a ciklikus fejlődés miatt a központi pártvezetésnek a gazdaságpolitika alapvető kérdéseiben is állást kell foglalnia. E körbe mindezenelőtt az ún. makroökonómiai döntések tartoznak, melyek – az általános érdek fogalmához hasonlóan – hosszú ideig pusztán jelszóként jelentek meg („a párt dönt a gazdaság stratégiájáról”, „orientálja az állami szerveket a szabályozás legáltalánosabb kérdéseiben” stb.). A valóságban azonban a pártvezetés egyrészt számos konkrét kérdésben is dönt, másrészt gyakran nem orientál kellőképpen olyan alapvető fontosságú makroökonómiai kérdésekben, mint például a technológiai fejlődés iránya, a szocialista piaci viszonyok és a szocialista árutermelés szabályozási problémaköre, vagy a külkereskedelmi politika szerkezete és más kérdések. Nem jelent valódi elvi irányítást ugyanis az a gyakorlat, hogy a pártvezetés csak utólag szentesíti az államapparátus által kialakított koncepciókat, s csupán külsődlegesen, egy más szempontrendszer alapján fogalmazza meg a követelményeket. Ez esetben ugyanis a mainál is nagyobb mértékben a gazdasági fejlődés „ideológiai akadályaként” jelenik meg, hiszen kizárólag gazdasá-

gon *kívüli* érvekkel opponálja a névlegesen „tisztá” racionalitáson alapuló gazdaságpolitikát. A gazdasági egyensúly tartós felbomlása, a korábbi mutatókkal mérhető növekedés csaknem teljes leállása új gazdaságpolitikát, aktív koncepcióalkotást igényel, melynek folyamatában – az 1957–68 közötti időszakhoz hasonlóan – a pártnak fokoznia kell kezdeményező szerepét, határozott irányító szerepet kell vállalnia. Ennek feltétele, hogy a párt mind a gazdaság, mind a társadalompolitika átalakításával túllépjen a gazdasági optimalizáció és a társadalmi humanizáció közötti elmentmondáson. Ennek érdekében szükséges a párt által legfontosabbnak tartott *gazdasági stratégiai* kérdések átfogó, tudományos és politikai elemzése, melyek a párt hosszú távú gazdaságpolitikájának alapelemeit képezhetik.

IV. A párt irányító szervezetrendszerének továbbfejlesztési irányai; A makroszintű döntési folyamatok problémái (testület, apparátus, tanácsadói rendszer); A szervezeti változások néhány személyi kérdése

Az irányítás szervezetrendszerével kapcsolatos problémák érintése előtt szükségesnek látszik utalásszerűen áttekinteni a központi pártirányítás *jellegéről* 1968-ban megfogalmazódott célkitűzéseket. Az elvi és az operatív pártirányítás ismert megkülönböztetése lényegében a gazdaságirányítási reform terméke. A kétféle irányítás elválasztása ugyanis azon a feltételezésen alapult, hogy a központi gazdaságvezetés elsődlegesen a népgazdaság fejlesztésének legátfogóbb, legáltalánosabb céljait határozza meg, valamint azt a szabályozórendszert, amely a célokat a vállalatok felé közvetíti, azokat vállalati érdekké formálja. Ily módon a központi gazdaságvezetés mentesül a rendszeres operatív irányítástól, s csupán a gazdasági stratégiával, egyes makroökonómiai kérdésekkel és a szabályozók időszakos karbantartásával kell foglalkoznia. A makro- és mikroökonómiai döntések sikeres elválasztása esetén a párt feladata az, hogy a központi állami szervek részére a legfontosabb gazdasági célokat megfogalmazza; a szabályozórendszer kialakítása és a kivételesen jelentkező egyedi döntések meghozatala már állami funkció, melynek keretében a párt – párttagjain keresztül – csak a célok megvalósításáért, s nem a megvalósítás módjáért felelős. E koncepció – az egyes elméleti irányzatok között már idézett – párhuzamos döntések problémáját, a felesleges párhuzamos-

ságok megszüntetését is magába foglalja; ha a párt csupán az alapvető célokat szabja meg, az állami szervek önállósága széleskörűen érvényesül (főleg a szabályozással kapcsolatos sajátos szakmai kérdésekben), és a pártirányítás folyamatosságát elsősorban a káderpolitikai döntések biztosítják.

A 70-es évek második felének gazdasági eseményei, valamint a jelenlegi tendenciák arra utalnak, hogy a párt az *operatív irányítási gyakorlat fennmaradása mellett* – részben annak következményeként – *nem erősítette meg kellőképpen kormányzati szintű politikai kezdeményező, koncepcióalkotó szerepét.* A párt kezdeményező szerepének erősítését alapvetően két tényezőcsoportban látjuk, ezért úgy véljük, hogy a továbblépés *irányainak* kijelölésekor is e problémakörök – a jelenlegi hipotetikus felvetéseknél mélyebb – *tudományosan megalapozott elemzéséből kell kiindulni.* Ezek: a) *a pártirányítást országos szinten meghatározó központi gazdasági- és más területeken intézményesült döntésmechanizmus-problémák;* b) *a 70-es évek végének, a 80-as évek elejének – nemcsak a magyar irányítási rendszerre, hanem jelentős mértékben nemzetközi folyamatokra visszavezethető gazdasági strukturális feszültségei.*

Az első problémakomplexum lényegét abban látjuk, hogy ma a központi pártvezetés csak igen korlátozottan képes arra, hogy az ágazati és funkcionális állami irányítószervek által kimunkált, szakmailag átfogott, megfelelően interpretált döntési javaslatokat *politikai szempontból* értékelje. Sok esetben a párt irányító tevékenysége *lényegében* abban fejeződik ki, hogy az egyes állami szervek által kidolgozott, részérdekeik elfogadtatása érdekében tett javaslatait párt döntéssel legitimálják, s azokat más állami szervekkel (érdekcsoportokkal) vállalatokkal, intézményekkel szemben, „a párt akarata”-ként fogalmazzák meg. Mivel a központi pártvezetésre sokirányú nyomás nehezedik, a jóváhagyott döntések nemegyszer ellentmondanak egymásnak, s így szükségszerűen hozzájárulnak a gazdasági és más területeken is mutatkozó feszültségekhez. E mechanizmus a közvélemény széles körében erősíti azt a meggyőződést, hogy a különféle feszültségeket elsősorban a párt döntései idézik elő, melyek nem gazdaságossági vagy tudományos szempontokon, hanem megfoghatatlan társadalmi követelményeken és megismerhetetlen részérdekeken alapulnak.

A gazdaságban – különösen a 70-es évek végén, a 80-as évek elején felerősödő strukturális feszültségek a korábbi irányítási eszközökkel és módszerekkel jórészt kezelhetetlenné váltak. A már idézett feszültségek, amelyek egészében a gazdasági növekedés le-

lassulását, illetőleg tartósnak tűnő stagnálását eredményezték, az életszínvonal elkerülhetetlen csökkenésén keresztül a gazdasági zavaroktól függetlenül is átalakult politikai bázis szempontjából kulcsfontosságú társadalmi rétegek (például fiatalok, nagyüzemi munkásság, csak, vagy meghatározó mértékben bérből élő értelmiségiek) támogatását tették legalábbis kétségesse. A munkásságon belüli átrétegződési folyamatok következtében mindinkább csökken a hagyományos nagyüzemi munkásság részaránya és növekszik a „második” gazdaságban, a szolgáltató szférákban tevékenykedő rétegek hányada, akik – természetes módon – kizárólag fogyasztásuk maximálására törekszenek, s a párt céljaival szemben legalábbis nagyrészt közömbösek. Ugyanakkor az elmúlt évtized megoldatlan társadalmi problémái, a nagyüzemek állandóan felmerülő hatékonysági zavarai a „hagyományos” munkás-bázis egy részét is elkedvetlenítették, passzívvá, közömbössé tették.

A párt irányító tevékenysége továbbfejlesztési irányainak kijelölésekor ezért azt a meghatározó tételt is ki kell emelnünk, hogy a párt társadalomirányító tevékenysége nem választható el a párt politikai rendszerbeli egész szerepétől, a politikai rendszer általános elfogadottságától, a párt belső viszonyaitól (párt és politikai szervezetrendszer, pártdemokrácia, testületek szerepe, apparátusi munka, káderügyek stb.), ezért a szorosan vett döntési-döntéshozzájárulási mechanizmusra vonatkozó problémafelvetéseink csupán ebben az általánosabb keretben értelmezhetők. Fontos körülmény, hogy a párt politikai rendszerbeli szerepe, jelenlegi funkciója s a kívánatos változtatási irány *nem egyszerűen döntési probléma*, vagyis a párt-, állami és társadalmi típusú szervek közötti *munkamegosztási* vagy *hatásköri* viszony kérdése. Az irányítási rendszer hatékonyságának javításánál, az ehhez szükséges szervezeti változtatások megtételénél is fontosabbnak tűnik a reformprogram olyan továbbgondolása, amely megkísérli a gazdasági-társadalmi-kulturális élet főbb területeit *együttesen* átfogni, olyan közérthető stratégiai célokat tűzve maga elé, amelyekre *politikailag mozgósíthatók* a társadalom pozitív erői a párton belül és kívül egyaránt. Ezért a gazdasági reformfeladatok, az irányítási rendszer szükséges változtatásai sem foghatók fel csupán egyfajta szervezeti-intézményi optimalizációs feladatként. Szándékolt hatásukat csak akkor fejthetik ki eséllyel, ha részeivé válhatnak a párt által támogatott és összehangolt reformtörekvéseknek.

A döntésmechanizmus elemzése keretében utalni kell a *pártirányítás ideologikus jellegének* kérdésére is, mely – jóllehet szoros kapcsolatban áll a gazdaság aktuális vitakérdéseivel – sokszor tévesen, leegyszerűsítve jelenik meg a különböző vitafórumokon.

A mai helyzetben ugyanis gyakran tűnik úgy, hogy maga „az ideológia” továbblépésünk legfőbb akadályja azért, hogy a politikai vezetés az „ideológiai tisztaság” érdekében, de legalábbis nevében áll ellen pozitív szándékú törekvéseknek. Az ilyen természetű, kétségtelen gyakorlati tapasztalatok ellenére – úgy véljük –, nem az általában vett pártirányítás mindig és mindenhol szükségképpen ideologikus jellegében, hanem e jelleg nem adekvát területeken és nem megfelelő *eszközökkel* való érvényesülésében rejlik a feszültség forrása. A túlzott leegyszerűsítések, az ideológia „rossz híre” (lásd „hamis tudat”, „megideologizál”, „ez csak ideológia”, „bezzeg az ideológusok!” és más pejoratív értékelések) mindenképpen az ideológia leszűkítő értelmezésével függnek össze. Az így vélekedők ugyanis többnyire azonosnak vélik kétségtelenül meglévő *legitimációs funkciójával*, vagyis azzal, hogy az ideológiának csupán a már meghozott politikai döntések és következményeik *elfogadtatásában* van szerepe, abban, hogy a politikai vezetés a gazdaság és politika mindenkori állapotát a társadalom minél szélesebb rétegeivel szükségszerűnek ismertesse el, vagy ideológiai értékekre való hivatkozással igyekezzék ellenállni a mindenkori status quo változtatásának. Nyilvánvaló tény, hogy a túlzott bizonyításkényszer vagy a merev értékőrzés gyakran vezet torzításhoz, fogalomcsúsztatáshoz, adott esetben tudatos félre-magyarázáshoz is, ebből azonban mégsem vonható le az a következtetés, hogy maga az ideológia lenne száműzhető, miután az minden politikával, érdek- és hatalmi viszonyokkal összefüggő tevékenység – így a gazdasági tevékenységnek is – elválaszthatatlan kísérőjelensége. Az ideológiának a párt által a jelenleginél hatékonyabb felhasználásához azonban szükség van egyéb funkcióinak értő alkalmazására is, nevezetesen az ideológiának nemcsak legitimálnia kell, hanem *integrálnia* és orientálnia is mind a politikai döntéshozókat, mind a döntések végrehajtóit. A gazdaságban keletkező sokféle érdekkötöttség, a hozzá kapcsolódó konfliktusok ugyanis mindig többféleképpen értelmezhetők, s egy-egy társadalmi csoport, réteg, egyén magatartását, aktivitását sohasem csupán a „natúrális” érdekek, hanem általánosabb célok, meggyőződések, meggyőző valóságértelmezések, normák határozzák meg. Ezek kimunkálásakor a párt jelenlegi gyakorlatának a konkrét helyzethez igazodásban kell *lényegesen változnia* s ennél nem nélkülözhető az alsó szintek politizáló tevékenysége sem. Ez nem egyszerűen a központi pártszervek által megfogalmazott határozatok „elfogadtatását”, az abban foglaltak „helyességéről való meggyőzést” kell hogy jelentse. Ehelyett valóságos politizálásra lenne szükség a különböző helyi-területi és munka-

helyi pártfórumokon, ahol az egyes kérdések szakmai meghatározói, társadalompolitikai érdekszempontok és a nem pejoratív értelmű ideológiai racionalitás érték-szempontjai egyaránt megüt-közhetnének. Csakis ily módon formálódhat egy ideológiailag is megalapozott társadalmi-cselekvési program, amely képes túlmutatni a „csak rosszabb ne legyen”-politika távlat- és kiúttalan-ságán.

E kérdés azonban már átvezet a pártirányítás és a döntés-mechanizmus olyan *tartalmi* problémáihoz, melyeknél csak jelezni kívánjuk a feszültségeket; jelen anyag legfeljebb a továbbgondolás *irányainak* kitűzésére vállalkozhat.

A döntésmechanizmus-problémák felvetésénél elsősorban a *központi apparátusok* döntéshozatali gyakorlatát kívánjuk elemezni, jöllehet sem „a párt”, sem „a központi pártszervek”, hivatkozásánál a korábban kifejtetteknel sem tisztáztuk egyértelműen, hogy testületekről, apparátusokról, tisztségviselőkről van-e szó. Erre elsősorban a szűk terjedelmi korlátok kényszerítene, noha a különbségtételnek nyilvánvaló elvi és gyakorlati jelentősége van; (ismert, hogy a párt nemkívánatosnak tartott „beavatkozásai” egyes gazdasági kérdésekbe nem elsősorban a testületek túlzott gyámkodását jelenti). Jelzéseink értelmezési tartományát tovább szűkíti, hogy a párt gazdaságirányító tevékenységét elsősorban *makroszinten* elemezzük a továbbiakban is, annak ellenére, hogy a helyi-területi szintek pártirányítása egyrészt számos eltérő sajátosság hordozója, másrészt az irányítási gyakorlat *egésze* szempontjából döntő jelentősége van a központi és helyi pártszervek közötti kapcsolatrendszernek. Feltételezhető, hogy az operatív, „egyedi” beavatkozások gyakorisága és intenzitása is nagyobb „lent”, helyi szinteken, ahol tovább él a „ha zavar támad, be kell avatkoznunk” reflexe. E jelenség ugyanakkor a központban érvényesülő elvi irányítás nem kellő következetességének eredménye is lehet. Ezzel elsősorban azokra az „átnyúlási mechanizmusokra” utalunk, melyek akkor is érvényesülhetnek, ha a központ – makroszinten ugyan – elvi döntéseket hoz, de megköveteli, hogy a „területeken” rendben menjenek a dolgok, s utóbbiért a helyi pártszervezetet vagy vezetőjét közvetlenül teszi felelőssé. (Pl. ellátási, vagy export feladatok teljesítéséért felelőssé tett megyei pártszervek esetében.) Ha a központi vezetés egy-egy konkrét helyi gazdasági problémáról, feszültségről – esetleg informális úton – tudomást szerezve, közvetlenül vonja felelősségre a helyi pártvezetést, ez mindenképpen „operativitási kényszerpályákat” indít be. Ezt követően ugyanis a helyi pártvezetés – a központi szervek általában követett szándékától, akaratától függetlenül

– a továbbiakban már törekedni fog a problematikus egység, terület irányítását közvetlen, akár személyes hatáskörébe vonni, ami irányítási elveinkkel és az elérni kívánt gyakorlattal egyaránt ellentétes irányban hat.

A párt központi szerveinek gazdaságirányító tevékenysége *egészét* értékelve a fő problémát azonban nem csupán a már említett és általában gyakran hangoztatott, túlzott operativitásban, az egyes területeken érvényesülő egyedi beavatkozások rendszerében látjuk. A jelenlegi gazdaságirányítási rendszerben sokkal több bizonytalanságot, feszültséget okoz a megfelelő *gazdaságpolitikai orientáció hiánya*, mely a párt által legfontosabbnak tartott prioritásokat a gazdálkodó és az állami irányító szervek számára egyaránt világossá tenné. Egyszerűbben fogalmazva: úgy véljük, a pártirányítást egyes területeken (gazdaság- és társadalompolitikai preferenciák) nemhogy gyengíteni, ellenkezőleg *erősíteni kell*, míg más területeken (a hatáskör, és ezáltal felelősségelvonó egyedi döntések területén) *tudatos korlátozásra* lenne szükség, s a szervezeti rendszer és a döntésmechanizmus újragondolása során e két szempontot *együttesen* kellene figyelembe venni és érvényesíteni.

Egy valóban iránymutató gazdaságpolitikának ugyanis mindenképpen részletesebben kell orientálnia olyan általános követelményeknél, mint hogy például törekednünk kell az életszínvonal megőrzésére, a népgazdasági szintű egyensúlyok fenntartására stb. E törekvések a szocialista gazdaságirányítás mindenkori legfőbb feladatait jelentik. A párt gazdaságirányító tevékenységének olyan stratégiai javaslatok kimunkálására kell irányulnia, melyeket a párt a mindenkori gazdasági helyzet, az előre jelezhető gazdasági tendenciák és az általa folyamatosan vizsgált szocialista értékrendszer alapján kiemelkedő jelentőségűnek tart. Az érdeklődések, egyeztetések sokszínűsége mögött ugyanis mindig alternatív választási lehetőségek húzódnak meg, melyek eltérő társadalmi konzekvenciákkal járnak. Másként fogalmazva: a leginkább semlegesnek tűnő gazdasági beavatkozás, szabályozómódosítás is a jövedelmi viszonyok jelentős átrendeződésével jár, ezért a gazdaságpolitika kialakításakor nemcsak a preferáltak, de az alulpreferáltak körével is számolni kell. Nehéz gazdasági feltételek között e választás kényszerjellege még inkább láthatóvá válik, s megnő annak jelentősége, hogy milyen korábban vállalt gazdasági és társadalmi célkitűzésről mondunk le a legfontosabb néhány cél megvalósítása érdekében.

Már korábban utaltunk a központi döntésmechanizmus egyik – megítélésünk szerint legfontosabb – strukturális feszültségfor-

rására, melyet a „párt-döntésekkel való legitimálási gyakorlatként” foglaltunk össze. Eszerint a párt *politikai jellegű* irányító tevékenységét az is hátráltatja, hogy az egyes állami irányító szervek, ágazati vezetők, vállalati menedzserek „versengése” részérdekeik párt-döntéssel való elfogadtatása érdekében rendkívüli módon túlterheli a párt központi apparátusát, amelynek nagy része a napi események nyomása alatt, állandó hajszoltságban él. Nem ér rá arra, hogy elemezzen, politikai szempontból vizsgáljon elsősorban nagy horderejű kérdéseket, s arra sincs ideje, hogy szintetizálni, értékelni próbálja a gazdaságirányítás egészével kapcsolatos fontos irányzatokat, eltérő tudományos és politikai véleményeket, s ezekben maga is önállóan állást foglaljon. Természetes, hogy a pressure-group-ok tevékenysége – kevésbé tudományoskodó megfogalmazásban – a lobbyzás, a kijárások rendszere nem iktatható ki a modern politikai tevékenység szféráiból, mint ezt számos nemzetközi összehasonlítás is mutatja. A lobby-érdekeknek való kiszolgáltatottság mértéke azonban – megítélésünk szerint – mindenképpen mérsékelhető, s ezért is tartjuk szükségesnek a makroszintű gazdasági döntésmechanizmus egészének újragondolását.

A jelzett feszültség jól érzékelhető például az iparfejlesztésünkben az elmúlt 10–15 évben közismerten nagy szerepet játszó egyes „központi fejlesztési programok” területén. Mint ismeretes, a programok sajátossága, hogy igen nagy beruházási összegeket kötnek le, tartósan csökkentve ezáltal más területek fejlesztési lehetőségeit. Hosszú megvalósulási idejük miatt ugyanakkor viszonylag „sebezhetők”, miután a létrehozott nagy kapacitások többnyire nem konvertálhatók, így akár nemvárt technológiai újítások következtében fellépő világpiaci változások, vagy egyszerűen az alapanyagellátásban bekövetkező zavarok óriási veszteségeket okozhatnak népgazdasági szinten. Ilyen esetekben érvelhetünk azzal – az egyes természetes programokat képviselő ágazati érdekcsoportok, szakmai lobbyk meggyőző erővel ezt is teszik –, hogy a programok elfogadtatása időszakában az adott prioritás *önmagában* helyes célt követett, nem volt előre látható az árrobbanás, a versenyfeltételek nagymértékű rosszabbodása stb. E tények *kétségtelen igazságtartalma ellenére látnunk kell*, hogy egy-egy „önmagában” nem helytelen, de „végső soron” nagy veszteségeket okozó döntésért ma nem az ágazat, a szűk szakmai csoport, hanem *a párt viseli a politikai felelősséget* azáltal, hogy felvállalja a konkrét természetes fejlesztések és a mögöttük meghúzódó, nem kevésbé természetes érdekek *politikai képviselését*.

A központi apparátusok napi feladatokkal való túlterheltsége és a kijárói rendszer állandó többoldalú nyomása mellett az áttekinthetetlenül bonyolult *körkörös egyeztetési mechanizmusok* (apparátusok, állandó és ad hoc bizottságok, testületek, munkacsoportok között) – paradox módon – együttesen azt eredményezik, hogy a napi információkkal való túlterheltség ellenére a *legfontosabb* alternatívák, például a gazdasági válsághelyzetben is *létező variánsok* el sem jutnak a legfelső politikai vezetéshez. A makroszintű prioritások kimunkálásához szükség lenne a gazdasági feszültségeinket előidéző legfontosabb strukturális okok megfelelő feltárására, elemzésére is. Megítélésünk szerint ez az egyik fő oka annak, hogy a vezetés csak korlátozottan képes a fejlesztés irányait, tendenciáit megragadni, s ezért is kényszerül számszerű – gyakran nem megalapozott – *gazdasági kalkulációs* kérdéseket a gazdaságpolitika rangjára emelni.

Ezért kívánatos, hogy a párt központi szervei a jelenleginél lényegesen kevesebb, de a társadalmi folyamatok egészét meghatározó jelentőségű *alapkérdésekkel* foglalkozzanak, nemcsak egy-egy döntés előkészítését, hanem a döntés *megvalósulásának* tapasztalatait is átfogó módon, folyamatosan elemezzék, s arra törekedjenek, hogy a felmerülő konfliktusok politikai-, tudományos- és gyakorlati szempontból egyaránt kezelhetőkké váljanak.

Csak példaként említve: feltétlenül makroszintű pártállásfoglalást igényelnek a *fogyasztás* és *felhalmozás* főbb trendjei, határértékei, ezen belül a személyes és társadalmi fogyasztás tendenciája, vagy annak eldöntése, hogy a párt a személyi jövedelmek szükségszerű teljesítmény szerinti differenciálása érdekében milyen mértékű rétegdifferenciálódást tart politikailag elviselhetőnek. Szükség lehet a *kitermelő- és feldolgozóipar* egésze és nem feltétlenül egyes ágazatok fejlesztési trendjei, kérdésében való állásfoglalásra, miután ezen keresztül ragadhatók meg a honvédelem – általában elsőbbséget élvező – stratégiai prioritásai. A jelenlegi helyzetben különösen fontos lehet annak *politikai szempontú* mérlegelése is, hogy az elkerülhetetlen *egyensúly-hiányok* mely területeken legyenek intenzívebbek, s mely területeket kívánatos elsősorban védeni a káros következményektől (lásd a hiányallokáció főbb elveit, arányait), de már nem feltétlenül indokolt az árfolyampolitika, vagy a hitelfelvétel konkrét, napi kérdéseiben való állásfoglalás. Jelentős társadalmi feszültséghordozó jellege miatt viszont nem nélkülözhető a párt állásfoglalása az egyes *visszafejlesztendő* területek arányait illetően, természetesen nem az amúgy is erős, „önfenntartó mechanizmusok” védelme érdekében.

A csak ötletszerűen felvetett – s részletesen átgondolandó – prioritási szférák kimunkálása után nyílna lehetőség arra, hogy a pártirányítás a *főbb prioritások állami és gazdasági szervek általi betartásának ellenőrzésére* és folyamatos elemzésére koncentráljon. Ezáltal látszik erősíthetőnek a központi irányítás *politikai*, s csökkenthetőnek gyakran adminisztratív, s nem ritkán *formális* jellege. A mai rendszerben ugyanis az *irányítás-ellenőrzés* formalizmusa – megítélésünk szerint – két területen is jelentkezik. Egyrészt amikor a pártszervek beszámoltatnak állami vagy gazdaságkodó szerveket – általában tevékenységük egészéről –, ma természetes módon hiányzik a *gazdaságpolitikai prioritásoknak való megfelelés* értékelése. Azáltal viszont, hogy a párttestületek többnyire „egészében” elfogadják a beszámolót, lényegében a *hivatali felelősség áthárítási mechanizmusai* működnek: a párt a beszámoltatott egész tevékenységért átvállalja a felelősséget. A másik probléma már – az alábbiakban részletezendő – döntéselőkészítő rendszer jellegéből adódik. Némi leegyszerűsítéssel azt mondhatjuk, hogy a párt szervei elé ma az terjeszti elő a főbb gazdaságpolitikai ajánlásokat – többnyire változatlan tartalommal –, akinek azt végre kell hajtania. Ezért a pártirányítás gyakran látszólagossá válik, azaz úgy tesz, mintha irányítana, de – az egyedi, operatív beavatkozásoktól eltekintve – nem tud kellőképpen hatni a *szakmai információkat* kizárólagosan birtokló állami szervekre, mivel a „szolgálati tudás” hiánya miatt tulajdonképpen függővé válik azoktól, akiket politikailag irányítani kellene.

A központi párt- és állami szervek egész kapcsolatrendszerének átgondolására azért is szükség van, mert a döntéshozatal körül mind a múltban, mind napjainkban a viták lényegében még mindig a *hatáskörök* körül folynak, és gyakran megfélekedünk arról az egyébként közismert elemi tényről, hogy az igazi alternatívák és a valódi döntéshozói hatalom a *döntések mindenkori előkészítői* kezében koncentrálódnak. Ez egyaránt – ha nem is azonos módon – érvényesül a *párt és állami szervek*, valamint a *választott testületek és a szakapparátusok* kapcsolatrendszerében. Egyes álláspontok szerint ugyan nem indokolt a testületek vagy a párt ily módon történő szembeállítás az előkészítő, többnyire állami szakapparátussal; az érvelés szerint sem a pártnak, sem a politikai testületnek nem feladatuk, hogy szakmai vitafórumokká váljanak – ehelyett többfajta, szakmailag egyaránt helyes alternatíva közül kell kiválasztaniuk a *politikailag* legmegfelelőbbet. E tétel elméleti igazságértéke ellenére a tényleges döntési gyakorlat mégis azt mutatja, hogy a kérdések az apparátusi

egyeztetések szintjén lényegében eldőlnék. Ennek elsősorban nem a pártszervek vagy a választott testületek tagjainak alacsonyabb felkészültségi szintje az oka; a döntési kompetencia nem egyszerűen az általános szakismeretek meglétén, vagy hiányán múlik. (Ezért bár igen jelentős és kiemelten kezelendő terület, de a párt-apparátus vizsgálatok iskolai végzettségre vonatkozó összehasonlító adatai *önmagukban* nem döntenek el a kérdést.) Sokkal inkább meghatározó szerepe van az ún. „szolgálati tudásnak”, a hivatali-apparátusi pozícióból adódó konkrét tények, adatok ismeretének, melyek átfogják a döntési probléma egész „háttérét”, az előkészítés nem csupán szakmai, hanem politikai motívumainak ismeretét is.

A ma kizárólagosnak tekinthető apparátusi előterjesztési gyakorlat azonban nemcsak a szolgálati tudás monopolizálása miatt problematikus, de az egyeztetési mechanizmusok sajátos *minimalizáló* hatása is ezáltal érvényesül: lecsiszolják, lekerekítik a tartalmat, preferálják a középszert, s — nem utolsó sorban — a *döntésekért való felelősséget utólagosan csaknem megállapíthatatlanná teszik*. E döntéselőkészítési gyakorlat — zártsága, befelé fordulása ellenére — mégsem zárja ki annak lehetőségét, hogy nem kellő szakmai előkészítés alapján születhessenek nagy jelentőségű politikai állásfoglalások, melyek végrehajtása során merülnek fel megoldatlan kérdések, illetve lehetőség van a döntés részérdekek szerinti „újraértékelésére”.

A döntéselőkészítési gyakorlat e — szándékoltan problematikus elemeit hangsúlyozó — leírásából természetesen nem az „apparátusok” feleslegességére, netán az — egyébként aligha megvalósítható — leépítése szükségességére kell következtetni. A kormányzati szintű apparátusok közötti kapcsolatrendszer, az egyes apparátusok által „kifelé” érvényesített sajátos apparátusi érdekek, vagy a központi párt- és állami apparátusok belső tagoltsága külön-külön is rendkívül összetett problémakör, melyek részletes vizsgálata nélkül nem képzelhető el a központi döntésmechanizmus megalapozott továbbfejlesztése. Ezúttal csupán olyan *kontroll-mechanizmusok* keresésének fontosságát emelnénk ki, melyek hatékony ellensúlyként biztosíthatnák a kormányzati testületek tagjainak folyamatos tájékoztatását a legfontosabb politikai és más, valóban kiemelkedő jelentőségű döntések *előkészítése során* felmerülő alternatív lehetőségekről, a javaslatok szakmai és politikai háttéréről. Megítélésünk szerint ez több intézményi szférát

érint, melyek közül ezúttal csak három lehetséges kutatási, továbbfejlesztési irányt jeleznénk:

a) a párt testületeinek politikai tevékenysége;

b) a pártszervek és állami képviseleti szervek kapcsolata;

c) a döntéselőkészítésben ma meghatározó szerepet játszó „bizottsági rendszer” és egy – a választott testületi tagsághoz kötött – „tanácsadói rendszer” alternatívájának mérlegelése.

a) A párt testületei ma elvileg valamennyi fontos hatáskört gyakorolják, jelentőségük azonban a központi szintektől lefelé haladva egyre inkább csökken, tevékenységük formalizmusa növekszik. Ezért a további elemzések egyik fontos eleme lehetne a párttestületi, *politikai* munka feltételeinek vizsgálata. Komoly és hasznosítható társadalmi energiák szabadulnának fel akkor, ha megkísérelnénk meghaladni a korábbi gyakorlatot s akár egyes KB előterjesztések nyersanyagát már az előkészítés fázisában a párttagság nem feltétlenül teljes, de bizonyos szakmai, rétegspecifikus vagy egyéb szempontok alapján differenciált csoportjai elé tárnánk, s megkísérelnénk javaslataikat figyelembe venni az előterjesztés során. Ehhez arra lenne szükség, hogy a szervezeti hierarchia minden szintjén vizsgáljuk azoknak a változtatásoknak a tartalmi és intézményi kereteit, melyek a jóváhagyó párttestületi jelleget a döntési folyamat egészét mozgató testületi jelleg irányába változtatja, anélkül ugyanis nem képzelhető el egy alulról felfelé is építkező döntéselőkészítési gyakorlat.

A kormányzati szintű párt- és állami szervek kapcsolatáról felvetett problémák (a párt döntéssel való legitimálás gyakorlata, az államapparátus szolgálati tudása stb.) semmiképpen nem indokolnák a két szervtípus kapcsolatrendszerének olyan irányú változtatását, mely csupán az *apparátusok közötti* kapcsolatok súlypontjait rendezné át; nyilvánvalóan nem az államapparátust közvetlenebbül ellenőrző, „kézbentartó” pártapparátus létrehozása lenne a továbblépés útja. A jelzett döntésmechanizmus-problémák ugyanis nem kis részben éppen az apparátusok egymás közötti körkörös egyeztetési mechanizmusainak eredményei, melyek jelenleg az állami képviseleti szervek tevékenységét is jórészt formálissá teszik; az apparátusi, legfeljebb tisztségviselői konzultációk kizárólagosságán nem változtat lényegesen a bizottságok, munkaközösségek jelenlegi rendszere sem.

b) A pártnak tudatosan kellene keresnie az *állami képviseleti szerveken keresztüli irányítás lehetőségeit*, ezért e komplex problémakör – mely összefügg a képviseleti tartalom, a választási rendszer, a kormány kormányzati ellenőrző szerepe erősítésének kérdéseivel

vel —, nem csupán egyike a továbbfejlesztendő területeknek, hanem a pártirányítás egésze szempontjából sokoldalúan kibontakoztatható intézményi szférát jelent.

c) A párt politikai döntései előkészítése szempontjából — az apparátusok mellett — kiemelkedően fontos szerepet játszanak a különböző állandó jelleggel működő és *ad hoc bizottságok, munkaközösségek, munkacsoportok*. Annak ellenére, hogy e fórumok tényleges döntésbefolyásoló szerepéről — ismereteink szerint — semmiféle tudományosan rendszerezett információ nem áll rendelkezésre, e szférák felszínes ismerete alapján is megfogalmazható néhány olyan összefüggés, mely feltehetően közrehat a jelzett döntésmechanizmus-problémák létrejöttében. Egyik problémakörnek e *bizottságok összetételét* látjuk. Ahhoz ugyanis, hogy a párt testületei, vezetői valóban érzékeljék például a gazdasági kérdések mögött meghúzódó szakmai és társadalmi konfliktusok lényegét, az előkészítő-egyeztető mechanizmusok által „lefedett” tényleges alternatívákat, arra lenne szükség, hogy a felkért szakértői körök közül az egymással polémiában lévők is képviselve legyenek, miután aligha képzelhető el olyan „szakmai kérdés”, melynek akár tudományos, akár gyakorlati megítélése egységes lenne. Ma — némi túlzással — szakértői „divatáramlatok” léteznek, azaz egy-egy kérdéskör *ugyanazon néhány neves szakértőjével* találkozhatunk párt-, állami és egyéb fórumokon egyaránt, ami akkor is problematikus, ha — mint az esetek többségében — valóban országosan ismert szaktekintélyről van szó. Egy másik részletesen elemzendő kérdéskör lehet, hogy a Központi Bizottság által működtetett bizottságok és munkaközösségek tagjainak többsége a legfontosabb központi ágazati és funkcionális szervek vezetőiből, neves tudományos és közéleti személyiségek köréből kerül ki, akik — bármennyire felelősségteljesen látják is el testületi megbízatásukat — nem elsősorban „a párt szakértői”, hanem egy-egy nagyfontosságú állami irányítási vagy tudományos terület felelős vezetői, „gazdái”. Ebből következően testületi munkájukban aligha függetlenedhetnek teljesen az általuk képviselt sajátos intézményi szempontoktól, érdekektől, nem szólva arról, hogy sokirányú elfoglaltságuk miatt nem elsősorban személyes szakértői véleményüket mondják el, hanem a mögöttes apparátusok (minisztériumok, főhatóságok stb.) szakértői teamek által kimunkált, s általuk jóváhagyott javaslatokat képviselik.

Egy másik „bizottsági” problémakör, hogy a jelenlegi szakértői testületek *funkciója, hatásköre és felelőssége* nincs kellőképpen dolgozva és rögzítve, gyakori, hogy egyes munkaközösségek rendszertelenül, alkalmyszerűen üléseznek és vitatnak meg jelen-

tősegű kérdéseket. E fórumok valódi politikai tanácsadói testületként való működését az is akadályozza, hogy túlságosan „anyagcentrikusak”, tevékenységük jórészt arra szolgál, hogy az előkészítő apparátusok ebben a körben „megforgassanak” egyes részanyagokat, de maguk a testületek általában nem kezdeményezik az adott terület politikai problémáinak megvitatását. Ezzel ellentétes gyakorlat viszont, amikor indokolatlanul nagy felelősséget vállalnak át azáltal, hogy például egy-egy ágazati oldalról induló nem kellőképpen egyeztetett kezdeményezést a legfelső politikai döntéshozói fórumok elé juttatnak, gyakorlatilag átvállalva ezáltal a kezdeményezés felelősségét is.

E vázlatos problémafelvetések alapján is megfontolandónak tartjuk egy — a korábbi években már felmerült, s egyes részleteiben kimunkált — *tanácsadói rendszer* tartalmi és szervezeti kereteinek részletes átgondolását, amely nem a döntéselőkészítésben ma kizárólagos szerepet játszó párt-állami apparátushoz, hanem a *választott politikai testületi tagsághoz kötődne*. Egy állandó jellegű tanácsadói rendszer megszervezéséhez, a jelenlegi döntésmechanizmusba való zökkenőmentes, de nem integrálódó beillesztéséhez, a személyi kör kiválasztási gyakorlatához, a továbbképzés biztosításához számos kérdés részletes kimunkálása szükséges. Így külön elemzést igényelne a központi, kormányzati szinteken kívül a közép- és helyi szintű pártirányítás és a tanácsadói rendszer lehetséges viszonya. Ha kormányzati szinten a gazdaságpolitikai preferenciák és diszpreferenciák az általunk jelzett módon fogalmazódnak meg, ez fokozottabban igényelné például az alsóbb szintek önálló politikai elemző készsége erősítését, az operativitás egyidejű korlátozása mellett, s a — jelenleg gyakran érvényesülő „vonal-lebontásos” módszerek — helyett. Szükséges lenne átgondolni pl. a megbízások időtartamának kérdését (rotáció, egy-egy nagyobb feladat elvégzését lehetővé tevő munkahelyi kikérés rendszere stb.), illetve a tevékenységért való politikai felelősség megállapításának lehetséges módozatait. De nem kevésbé fontos az a kérdés, hogy milyen politikai eszközökkel „védhetné meg” a párt saját tanácsadóit a munkahelyi hierarchia kontroll-hatásaitól, attól, hogy a munkahelyi vezetők ne az intézmény, ágazat stb. „elárulását” lássák az erre felkért szakemberek tevékenységében.

E szerteágazó probléma-komplexum azonban — hasonlóan a pártirányítás kutatásának javasolt irányaihoz — meghatározó mértékben függ a *vezetőképzés-továbbképzés*, valamint a *vezetőkiválasztás-káderpolitika* általánosabb gyakorlatától, miután semmiféle átfogó szervezeti-intézményi változtatás (beleértve a pártirá-

nyitás és a gazdaság szervezeti és intézményrendszerét) nem lehet kellőképpen hatékony egy átgondolt, kellő körültekintéssel végrehajtott káderpolitikai reformprogram nélkül.

A vezetőképzés-továbbképzés igen összetett – oktatási rendszerünk egészében gyökerező – problémaköréből csak a *pártoktatás* jelenlegi rendszerét szeretnénk röviden érinteni, miután e terület áll a legszorosabb kapcsolatban – főleg alsóbb szinteken – az apparátusképzéssel, illetve az esetleg végiggondolandó tanácsadói képzésben is fontos szerepe lehet. Úgy véljük, a korábban vázolt és többször hivatkozott „összehangolt reformprogram” szerves részét alkothatnák olyan intézkedések, amelyek alkalmassak a pártoktatás jelenlegi presztízsének jelentős növelésére, nem utolsósorban azért, mert az oktatásban résztvevő, különböző szintű szakemberek számára az oktatók és az oktatott tananyag bizonyos értelemben „a pártot” reprezentálják. Jóllehet e területeken is növekvő számban találunk szakmailag, pedagógiailag egyaránt felkészült kompetens munkatársakat, ma még igen jelentős kontraszelektív hatások is érvényesülnek. Szakítanunk kell például azzal a felfogással, hogy a hosszú éveken át megbízható színvonalon, valóban tiszteletreméltó politikai elkötelezettséggel végzett apparátusi munka önmagában olyan „gyakorlati ismereteket” biztosít, mely egyenértékű az elméleti felkészültséggel, s amely elegendő az oktatókénti működéshez. Hatásában ennél is negatívabb változat az, amikor a pártoktatást sajátos „tartalékként” fogjuk fel – mondván, hogy aki különböző területeken, esetleg sorozatosan bizonyította vezetői és egyéb kvalifikációi hiányát, az oktatásban „még mindig jó lehet”. Az ilyen gyakorlat nyilvánvalóan nemcsak az adott oktatási tevékenységet lehetetleníti, de a párt egészének tekintélye, a pozitív politikai törekvések hitele szempontjából is kedvezőtlen hatású. A képzés színvonala szempontjából nem kevésbé fontos a felvételi szempontok és az oktatási tematika egészének újragondolása, arra való törekvés, hogy a párt és a politikai oktatás ne csupán a szakmai-hivatali előmenetel formális – s ezért csak „letudandó” – feltétele legyen, hanem magas szintű, másutt nem elsajátítható ismeretanyagot nyújtson, adott esetben az „elitképzés” vádját is vállalva. Erre viszont nem alkalmas a tudományos szocializmus, a munkásmozgalomtörténet és a pártépítés évtizedek óta alig változó tematikájára és kategóriájára épülő képzési rendszer, mely a különböző szintű irányítói tevékenységhez szükséges *politikai szakismeret* megszerzéséhez semmiféle segítséget nem nyújt. Ezért nemcsak a pártirányítás, de az egész központi irányítási rendszer szempont-

jából nagy jelentőséggel bírna egy komplex, közgazdasági-szociológiai-közigazgatási-jogi-politológiai ismereteket szintetizáló *első szintű, kormányzati szakemberképzés*.

Végül — de nem utolsósorban — az idézett továbbfejlesztési irányok sarkallatos pontja lehet a káderkiválasztáson, minősítésen, általában a személyzeti ügyeken keresztül intézményesülő pártirányítás átfogó elemzése. A korábban csak jelzett tömegbázis-problémák, a politizáló társadalmi közvéleményben burkoltan vagy nyíltan megfogalmazódó elégedetlenség sok esetben a párt káderpolitikai gyakorlatával a hatásköri listák által megvalósuló centralizációval kapcsolatos. A korábbiakban kifejtettekkel összhangban — hasonlóan a gazdaságirányítás területéhez — nem azt tartjuk fő problémának, hogy a párt véleményez, állást foglal, dönt káderkérdésekben; ez a hatalom kézbentartásának minden politikai rendszerben materiális biztosítékul szolgál. Sokkal problematikusabb e területeken is a „hogyan” kérdése. Másként fogalmazva: a továbbgondolás fő feladatának itt is azt tartjuk, hogy vizsgálni kell a párt döntések kompetenciája növelésének lehetséges módozatait; ez azonban elsősorban a *politikai és szakmai követelmények kimunkálását*, s azok érvényesülésének ellenőrzését jelenti a kinevezési gyakorlatban, anélkül, hogy a párt-szervek gyakorolnák a jogszabályokban kinevezési joggal rendelkezők hatáskörét. Ismereteink szerint ugyanis e területen is érvényesülnek a döntésmechanizmus korábban leírt negatív tendenciái: (szakmai-lobby érdekek versengése egyes kinevezéseknél, indokolatlan operativitás az egyik oldalon, másfelől a káderpolitikai elvek, az egyes vezető tisztségekhez fűződő politikai és szakmai követelmények kellő megfogalmazásának hiánya stb.).

A káderpolitika és káderdöntések átfogó vizsgálatánál megkülönböztetett figyelmet kellene fordítani a *megyei és alsóbb szintű* párt-szervek tényleges szerepére a gazdálkodó szervek vezető munkaköreinek betöltésében, a minősítési, munkáltatói jogok gyakorlásában, vagy a gyakran tapasztalható „késztgazdálkodási rendszer” intézményesülésében, amikor is egy-egy fontosabb funkció megüresedésénél nem az annak betöltéséhez szükséges szakmai-politikai alkalmasságot tekintjük szelekciós kiindulópontnak, hanem áttekintjük a meglévő káderállományt, s abból „gazdálkodunk”.

A párt politikai rendszerbeli szerepével, elsősorban az irányítással kapcsolatos vázlatos problémafelvetésekből — véleményünk szerint — két alapvető következtetés adódik. Egyrészt látnunk kell, hogy a politikai rendszer és a pártirányítás továbbfejlesztésére nézve ma még nem állnak rendelkezésünkre tudományosan

kellően megalapozott, s ezért felelősséggel ajánlható javaslatok. Másrészt az irányítási rendszer területén számos olyan lehetséges továbbfejlesztési irány, alternatív megoldási módózat létezik, melyek további elemzése jelentősen csökkentheti a feszültségek előidézte társadalmi konfliktusok élességét.

AZ ÁLLAM HELYE A SZOCIALIZMUS POLITIKAI RENDSZERÉBEN

I. Társadalmi formáció és állam

1945 után a szocializmus útjára lépő társadalmak a népi demokratikus politikai rendszer keretében szembekerültek az államiság és az új berendezkedés összeegyeztetésének kihívásával. A tőkés magántulajdon kisajátításának állami formája strukturálisan hosszú időszakra meghatározta a társadalom politikai berendezkedésének alapjegyeit. A szocialista átalakítás, mint a tőkés mozgásformák tagadása, békés társadalmi forradalom útján ment végbe, de nem a társadalom alapviszonyaiból kiindulva (termelési viszonyok, a társadalmi munkamegosztás átalakulása, a társadalmi szerkezet és a politikai-műveltségi viszonyok előzetes megváltozása), hanem a proletárdiktatúra ideológiai tételezése alapján nyugvó *pártpolitikai akarat* eredményeként. E ténynek messzemenő jelentősége van a társadalom politikai viszonyainak továbbfejlődése szempontjából: a gyors forradalmi átmenet a tőkés struktúrából egy *átmeneti* berendezkedésre eleve azt jelentette, hogy az alulról jövő szerves kibontakozás lehetőségei erősen korlátozottak voltak, a politikai centralizáció, miután elvonatkoztatott korábban meglévő társadalmi bázisától, egy önmagát erősítő tendenciává vált, melynek nem teremtdtek meg az ellensúlyai és hatékony, önkorrekcióra képes kontrollmechanizmusai. A politika belső egyensúlyát biztosító ellensúlyok és intézményes közvetítések kialakulása csak hosszú történeti fejlődés távlataiban válhatott lehetővé.

A kezdeti – a lényegi egypártrendszerre alapozott, erősen centralizált – szocialista modell olyan országokban intézményesült, amelyek – egymástól eltérő ütemben és fokon – keresztülmentek egy ellentmondásoktól, aránytalan fejlődéstől terhelt, retardált tőkés fejlődésen. A szocialista viszonyok erre a tőkés alapra épültek, melynek egyik leglényegesebb jellemzője a mezőgazdaság ellentmondásos tőkésítetttsége és a paraszttársadalom gazdasági és politikai túlsúlya. Ez a tőkés berendezkedés a periféria szembeötlő ellentéteinek viszonyait viselte magán: erőtlen, a kereskedő tőke által uralt polgárság, az úri középosztály kon-

zervatív rétegeinek meghatározó szerepe, a proletárizálódás nagyvárosi keretekre való koncentráltsága, a paraszttársadalom csaknem teljes mozdulatlansága. A tőkés fejlődés elmaradottságát jól tükrözte a politikai rendszer: a polgári demokrácia helyett konzervatizmussal kevert látszatliberalizmus, a közigazgatás társadalmi ellenőrzetlensége, familiáris, beltenyésztés jellege, a formaságok uralma a tartalmi kérdések fölött. Az álparlamentarizmust az állam túlsúlya, társadalomfelettsége egészítette ki. Erős, az államtól független polgári társadalom — legalábbis a fejlett tőkés országokban kialakultakhoz hasonló — nem fejlődhetett ki ilyen közegben. A döntő mégis az, hogy a XX. században kialakult egy sajátos civil társadalom, s ennek a városi polgárság, kispolgárság és az értelmiségiek képezték stabil bázisát.¹

A szocialista átalakulás ideológiáját a régi Magyarország kibékíthetetlen ellentmondásai táplálták. Nem volt olyan számottevő haladó politikai gondolkodó, aki az 1945 utáni korszakban elfogadhatta volna a régi rezsim töretlen folyamatosságát. Nyilvánvaló volt még a kapitalizmus megreformálásának igénye is. A szocialista forradalom széles tömegtámogatást élvezett s ezt a bázist csak a monopolisztikus hatalomgyakorlás kialakítása gyengítette. A két munkáspárt egyesülésével, majd az alkotmány elfogadásával kialakult a politikai berendezkedés tartós, alapjaiban mindmáig érvényes modellje, amelynek gazdasági alapját a termelési feltételek döntő többségének államosítása, a társadalmi tőke *politikai rendelkezési viszonyok* alá vetését jelenti. Ez a berendezkedés egyes lényeges jegyeiben elválik a tőkés társadalmi-gazdasági alakulattól, egyes alapviszonyait tekintve azonban magán viseli a tőkés társadalom intézményeit. Marxi értelemben vett átmeneti társadalom alakul ki, amely a tulajdon- és a politikai forma felől új társadalmi-gazdasági formáció, a termelés intézményesültsége tekintetében azonban erősen őrzi a folyamatosság és az átmenetiség ismérveit. Érvényes erre a berendezkedésre mindaz, amit Marx az átmeneti társadalomról A gothai program kritikájában leszögezett: „Nekünk itt nem olyan kommunista társadalommal van dolgunk, amely a saját alapján *kifejlődött*, hanem ellenkezőleg, olyannal, amely a tőkés társadalomból éppenhogy *keletkezik*; amely tehát minden vonatkozásban, gazdaságilag, erkölcsileg, szellemileg még magán viseli annak a régi társadalomnak anyajegyeit, amelynek méhéből származik. (. . .)”

Itt nyilvánvalóan ugyanaz az elv uralkodik, amely az árucserét szabályozza, amennyiben ez egyenérték cseréje. A tartalom és a forma megváltozott, mert a megváltozott körülmények között senki a munkáján kívül egyebet nem adhat, és mert másfelől

egyéni fogyasztási eszközökön kívül semmi sem mehet át az egyesek tulajdonába. Ami azonban a fogyasztási eszközöknek az egyes termelők közötti elosztását illeti, ugyanaz az elv uralkodik mint áruegyenértékek cseréjénél, ugyanannyi egyik formában lévő munka cserélődik ki ugyanannyi másik formában lévő munkával.

Az egyenlő jog tehát itt – elvileg – még mindig a *polgári jog*, noha elv és gyakorlat már nem kapnak hajba, míg az árucserénél egyenértékek cseréje csak átlagban létezik, nem az egyes esetben.

E haladás ellenére ez az *egyenlő jog* még mindig a polgári korlátokon belül marad. (...) Ez az *egyenlő jog* – egyenlőtlen jog egyenlőtlen munkáért. Nem ismer el osztálykülönbségeket, mert mindenki csak úgy munkás, mint a másik; de hallgatólagosan elismeri természetes kiváltsággként a munkások egyenlőtlen egyéni tehetségét és ennek folytán egyenlőtlen egyéni teljesítőképességét.”²

Itt Marx félreérthetetlenül a kommunista társadalom első szakaszáról beszél. Feltételezi az összes termelési eszköz köztulajdonát, az árucseré korlátozottságát, azt ugyanis, hogy a termelési eszközök nem piaci tárgyak. A polgári elv azonban még itt is uralkodik! Csak a „kommunista társadalom egy felsőbb szakaszán, amikor az egyének már nincsenek leigázó módon alárendelve a munkamegosztásnak” (uo. 19. old.), lehet a polgári jog „szűk határát” átlépni.

A szocializmus *társadalmi berendezkedése* tehát nem tekinthető a kapitalizmushoz képest minden lényeges elemében új társadalmi formációnak. A tőkést meghaladó új formáció (a közösségre való közvetlen, nem politikai formában történő vonatkozás) feltételezné a termelési-munkamegosztási viszonyok gyökeres átalakulását – erről azonban természetesen nem beszélhetünk. A munkamegosztásban egymástól elkülönült termelőegységekben idegen szükségletre termelt javak gazdaságáról van szó mindkét berendezkedésben, ahol az ipari termelés uralkodó formája a *gyári* szervezet a maga hierarchizált struktúrájával (a politikai forma sokszor csupán ezt a hierarchiát képezi le, attól függetlenül, hogy miképpen viszonyul ehhez a leképeződéshez: pozitív társadalmi értéknek tartja – mint például nálunk az 1950-es években – vagy önmaga is viszolyog tőle és szégyenkezéssel szemléli magát); a társadalmi újratermelést kisebb-nagyobb, többé vagy kevésbé bürokratizált szervezetek irányítják, amelyek nélkülöznek minden primér közösségiséget (a weberi értelemben vett racionális szervezet); a bürokratikus szervezési elv végső soron uralja az egész társadalmat, ráépül annak alapvetően árutermelő jellegére (bár egyáltalán nem közömbös megvizsgálni, hogyan él tovább a saját

szükségletre termelés, a lokális piac és a közvetlen tevékenységcsere – különösen a mi alulurbanizált körülményeink között); a bürokratikus formákat természetesen a civil társadalom, de maga a politikai berendezkedés is állandóan, lépten-nyomon tagadni igyekszik, s ez adja azt a paradox helyzetet, hogy a bürokráciaellenesség általános érvényesülése mellett e szervezési elv töretlenül érvényesül; az újratermelési folyamatokat a központosított hatalom a tőkeallokáció (tőkeközpontosítás) révén nagymértékben uralja, megtörténik a tőkeallokáció „*politikai társadalmasítása*”.

Természetesen a tőkés berendezkedésben a tőkeallokáció részleges állami kézbevétele nem változtatja meg az alapviszonyokat, csupán az érdekközvetítések *formai* összetevőit és a politikán belüli hatalmi súlyponteltolódásokhoz vezet, míg a szocialista berendezkedésben a tőke tulajdonképpen csupán ebben a politikai formában jelenik meg (kivétel természetesen az idegen munkaerő feletti magánrendelkezés lehetősége – ez azonban szoros politikai kontroll alatt áll). A közvetlen termelő mindkét berendezkedésben *bérmunkás* viszonyban áll, főszabályként meg van fosztva a termelőeszközök személyi – és kisebb mértékben – csoporttulajdonától.

Tőkés viszonyok között ez a tőketulajdonra, szocialista viszonyok között az állami tulajdon túlsúlyára alapozódik (nem érintve itt az öngazgatási formák sajátosságait). A munkamegosztás és a szervezeti jelenségek magyarázzák azt, hogy nincs lényeges különbség egy nyugat-európai és egy magyar ipari üzem *termelési, munkamegosztási és irányítási viszonyai között*; a közvetlen termelők mindkettőben egy tőlük független munkaadóval állnak szemben – mindkét esetben a tőkés vagy osztőkés által kinevezett menedzserrel –, s ebben a jogilag is rögzített viszonyban meghatározott jogosítványokkal rendelkeznek, de a termelés lényeges kérdéseiben és saját, a termelésben betöltött szerepükbe nincs számottevő beleszólásuk. (Nem beszélünk most a valóban létező különbségekről, melyek jelentőségét semmiképpen sem becsülhetjük alá: a beleszólási jog valóságos terjedelméről, a részvételi formákról, a bérharc formáiról, a felhasználható eszközökről stb.)

Az állam és a társadalom viszonyát, az állam jelenségkörét ebből a *formációalapú* elméleti összefüggésrendszerből nem lehet kiszakítani, helyesen csak e kereteken belül lehet nemcsak interpretálni, hanem politikailag kezelni, alakítani is. Csak a formációalapú megközelítés alkalmas arra, hogy a tőkés berendezkedés intézményeit ne felszínes analógiák alapján ítéljük meg, és tisztán lássuk adaptálásuknak nemcsak lehetőségeit, hanem korlátait is. Az állam funcionális elemzése erre a disztinkcióra

eleve alkalmatlan, mivel előfeltevéseiben tartalmazza az analógiák érvényességének tételezését. A formációalapú elemzés lehetővé teszi azt is, hogy az átmenetiségnek a tőkés viszonyok felőli korlátozottságát is számba vegyük, s ezen az alapon értelmezzük szocialista fejlődésünk belső – sokszor strukturális – ellentmondásait; nevezetesen, hogy ezeket ne a politika hibájaként, hanem reális adottságokként kezeljük. Ezek után természetes, hogy a szocialista társadalom sajátos ellentmondásait nem érthetjük meg anélkül, hogy ne ismernénk a tőkés társadalom mozgástörvényeit, mai fejlődésének alapvető belső ellentmondásait. Ez még akkor is így van, ha tudatosítjuk, hogy természetesen vannak olyan fontos jelenségek, amelyek a társadalmi fejlődés általános törvényszerűségeiből következnek, és mint ilyenek nagymértékben *formációközömbösek*. Végül az is nyilvánvaló, hogy a társadalmi-gazdasági formáció belső összefüggésrendszeréből induktíve csak a legáltalánosabb összefüggések vezethetők le, számos fontos társadalmi jelenséget nem tudunk közvetlenül – sok esetben még közvetve sem – az általános mozgástörvényekből levezetni (például egyes társadalomlélektani jelenségek). A továbbiakban a fontosnak értekelhető „formációkötött” összefüggésekkel foglalkozom.

Az állam formációkötöttsége azt jelenti, hogy nem lehet elvonatkoztatni a kialakult munkamegosztási, tulajdon-, közösségi és hatalmi viszonyoktól, a társadalom struktúrájától, a termelés üzemgazdasági viszonyaitól, a megtermelt értéktöbblet vagy többlettermék elosztásától, a társadalmi munkaidőalap elosztásától, s mindezen tényezőket együtt kell mérlegre tenni. Az állam jelenségét nem érthetjük meg annak ún. elvont funkcióiból, melyeket szokásos konstansnak tekinteni. Különösen fontos az egyén termelésben és elosztásban elfoglalt helye, az a mód, ahogy találkozik a termelés feltételeivel, ahogyan azokhoz viszonyul.

A mai viszonyok és politikai cselekvési lehetőségek, valamint cselekvési kényszerek megértéséhez nem elég a társadalom felszínre kerülő szükségleteit áttekinteni, adott, pillanatnyi állapotából kiindulni. Az állam szerepét csak akkor tudjuk tartalmilag, perspektivikusan mérlegre tenni, ha a társadalmi berendezkedés belső lényegi mozgástörvényeit vesszük szemügyre és történelmi tendenciákat vagyunk képesek érzékelni, helyesen értékelni. Ehhez pedig a formációbázisú elemzés elkerülhetetlen. Ez már csak azért is így van, mert jelenlegi szocialista berendezkedésünk átmeneti berendezkedés: már levetette a tőkés berendezkedés *egyes alapvető* jegyeit, de nem alapul szervesen új termelési-munkamegosztási feltételrendszeren.

Az átmenetiségre utal, hogy a szocializmusban is elkülönült közhatalom intézményesül. A tőkés formációban kialakul a polgári társadalom, melynek része a *société bourgeoise*, tehát a magántulajdonosok, a tőkejavakkal rendelkezők társadalma, és ez adja meg a gazdaság működésének alapvető törvényszerűségeit. Az idegen munka mobilizálása, ezen közbeni sokszálú elsajátítása, illetve a fölötte való rendelkezés a tőkés magántulajdon bázisán történik, bármennyire is ölti magára a tőkeviszony a szervezetiség (például takarékpénztári tőke) vagy társadalmasítottság látszatát (például állami tulajdonban működő tőke). Az állam és a politikai berendezkedés e tőkeviszony kifejeződése. Az elsajátítást trendszerűen egyre inkább a viszony természetét leplező *szervezetiségek* közvetítik, a tőkejavakkal rendelkező nem a viszonyrendszer közvetlen szereplője. A tőkeviszony természetesen úgy objektiválódik, hogy a tőkés személye valójában közömbössé válik – épp ez a tőkés berendezkedés egyik leglényegesebb összetevője. Számunkra itt ennek nem gazdasági törvényszerűségei fontosak – azaz miként értékesül a tőke és mik ennek a *belső objektív* fejlődéstörvényei –, hanem a politikai forma. (Ezt azért is hangsúlyozni kell, mert azt, hogy végül is milyenek a *különbségek* egy nyugat-európai és egy magyar ipari üzem között, éppen ezek a tőkeértékesülési törvényszerűségek magyarázzák meg nekünk.)

A politikai forma alapvetően a tőkeviszonyon alapuló legitim, elkülönült állam, amely elsősorban arra szolgál, hogy kiegyenlítse a *tőkeértékesülés* ellentmondásait és válaszoljon azokra a társadalmi kihívásokra, amelyek az *ilyen típusú* újratermelés nyomán keletkeznek. A tőketulajdon e folyamat mentén alakul át, amelyben fordulópont a gyári forma uralkodóvá válása és a tőkefunkciók elszemélytelenedése. A tőketulajdon a XIX. század közepe óta – az értékesülési folyamatnak megfelelően – átment egy lényeges társadalmasodási folyamaton, de megőrizte alapvetően tőkés magánérdekekre és profitérdekekre való orientáltságát. A XX. századi keynesiánus állami beavatkozási rendszer – mint reflektáló politikai forma – tette lehetővé a tőkés társadalom adaptálódását a tőkés árutermelésen belül végbement változásokhoz (ezen belül a leglényegesebb a tőke nemzetköziesedése, államfelettsége és a világgazdasági viszonyok átrendeződése). Az ún. önző magánügyén tehát a magántulajdon, mégpedig a társadalmi újratermelést maga alá szorító tőkés magántulajdon terméke.

A polgári társadalom azonban nem korlátozható erre a dimenzióra, tehát magára a tőkeértékesülésre, ebben a tőkés egyéni vagy

társult szerepére, a tőkeérdek politikai intézményesülésére, tehát a *société bourgeoise*-ra. A polgári társadalom ugyanis mindenféle közösségi termelés és a lokalitás felbomlása is, idegen szükségletek átfogó rendszere, melyben ezáltal megteremtődik a *közvetítéses* egymásrautaltság szükséglete, s a primér közösségek helyébe az áruviszony elvont közösségisége lép. E rend alapja a *tőkés árutermelés* formájában történő tevékenységcsere és munkamegosztás, a tevékenységek dologi közvetítése, anélkül, hogy ebbe bármiféle politikai kontroll – a tőkeértékesítés normatív rendjén túl – előzetesen be lenne építve. Hogy ez a munkamegosztás analitikusan elválasztható a magántőkés viszonyoktól, éppen a szocialista árutermelés lehetősége bizonyította. Mindez megteremti a civil társadalom kialakulását, olyan magánegyének összességét, akik mint *munkaerő-birtokosok* az árutermelés szereplőivé, cserepartnereivé válnak és mint ilyenek *politikai, állampolgári* jogokkal rendelkeznek.

A tőkés társadalom a tulajdonviszonyokat tekintve kifejtett osztálytársadalom, melynek politikai formáját ennek formális tagadása, a polgári társadalom és a politikai állam elválása adja. A polgári társadalom formálisan egyneműsíti a tőketulajdonost és a munkaerő-piac szereplőjét, aki szellemi vagy/és fizikai potenciálját bocsátja áruba. A polgári társadalom magában foglalja a *société civil*-t és a *société bourgeoise*-t, a kettő analitikusan, a magántulajdon fogalmi bázisán választható el egymástól. A polgári társadalom az atomizált magánegyén magánérdekeinek világa, amit nem a politika teremt meg, legfeljebb csak korlátozhat. Az állami közhatalom és a magánegyének társadalma elkülönül egymástól, a politikai állam alapzata a polgári társadalom és nem fordítva. Az állam legitimitását a társadalom formális felhatalmazása adja, s a tőkés magánérdek ebben a formális politikai egyenlőségkeretben intézményesül.

A civil társadalom nem valamiféle mellőzhető, kiiktatható vagy könnyedén manipulálható tömeg, még akkor sem, ha állampolgári jogai sok esetben formálisak és a politikai közvetítésben végső soron referenciakeretként szerepelnek. A polgári állami képviselő és az ezen nyugvó berendezkedés-legitimáció kikerülhetetlenné teszi a civil társadalom befolyását a társadalom viszonyainak alakulására. A tőkés érdekek ebben a közegben jelennek meg, ettől el nem szakadhatnak. Tőkés viszonyok között a polgári társadalom az osztályjelleg eltüntetésének normatív rendje és egyúttal illúziója. A társadalom osztálydimenzióját a *tőkeviszony* konstituálja, míg a polgári társadalom a tőkés *árutermelés* kifejeződése. A polgári társadalom és a politikai állam elválását e kettőség, a tőkeviszony és az áruforma dualizmusa, egymásra vonatko-

zása magyarázza. A tőkés államiság az osztályellentétek kezelésének normatív kerete, de egyúttal az árutermelő, formális szabadságjogokkal rendelkező magánegyének politikai közösségre vonatkozása is. A civil társadalom tehát olyan magánegyének összessége, akiket magánlétükből eredő egyéni érdekük jellemez, és az egyéni érdekek rendszere az állami képviselet, a bürokrácia és az érdekképviseleti-korporációs intézmények (lobby-k) közvetítésével az államban összefoglalt politikai mozgások alapját képezi. A civil társadalom a politikai állam korlátja, nem válhat tartósan annak puszta eszközévé.³

A civil társadalom tehát magánérdekekre épül és teljessé is a magánérdekek minél maradéktalanabb érvényesülése teszi.⁴ Ennek kapcsán minket nem a tényleges politikai hatalom érdekel elsősorban, nem azt vizsgáljuk, hogy a civil társadalom mennyire fonódik össze az elkülönült politikai hatalommal, a politikai állammal, hanem az, hogy a polgárok látszólagos szabadsága, magánlétük *reálisan létező valóság*, a társadalom nem közvetlenül politikai társadalom, hanem csak bonyolult *szervezeti közvetítéseken* keresztül. Ez a civil társadalom magának követeli a létviszonyai feletti ellenőrzést, és ezért a társadalmi konszenzust a burzsoá társadalomnak mindig elő kell teremtenie, ha nem akarja veszélyeztetni a magántulajdonosi minőségét. Ezért is van az, hogy a tőkés magát a civil társadalom részének tekinti és a hatalom csakis a civil társadalom által lehet legitim. Nem változtat a lényegen, hogy magántulajdonosi létét a tőkés társadalom a XX. század második harmadától egyre intenzívebben éppen azáltal képes biztosítani, hogy önmagán változtatásokat hajlandó megengedni, tűri, hogy a civil társadalom *formális* felhatalmazása alapján működő állam viszonyaiba egy normatív-jogi keretben, nyilvános politikai alkudozások közepette és vitáktól kísérve beavatkozzon. Természetesen a beavatkozáshoz szükséges felhatalmazást maga a burzsoá társadalom adja meg, és a konszenzust magán belül érleli ki, s csak annyiban támaszkodik a civil társadalomra, amennyiben a kompromisszum nem teremthető meg a tőketulajdon mozgásainak bázisán. A civil társadalom „túlkapásaival” szemben aktívan védekezik s ehhez igen gazdag eszköztár áll rendelkezésére az állam szolgáltatásainak igénybevételén keresztül a beruházási sztrájkig. A lényeg azonban mégis az, hogy amíg a civil társadalom nem teszi kétségessé a tőkés újratermelés alappilléret, a tőkés magántulajdont, addig a civil társadalom a hivatkozás alap és a politikai játéktér. Ha e kérdésben a civil társadalom meginog és kétségei támadnak, vagy a társadalmi ellentmondások annyira kiéleződnek, hogy egyes politikai erőcsoportok a civil társadalmat fel tudják

használni — teljesen a polgári berendezkedés politikai értékei alapján, de a formális intézményeket azok szerves alapjai ellenére —, rögtön egyértelmű rés támad a civil társadalom és a burzsoá társadalom között, s ezt a szétválást a burzsoá társadalmat képviselő politikai erőcsoportok a kezünkben levő gazdasági, politikai és tényleges fegyverekkel, magával az államapparátussal és az erőszak alkalmazásának állami-jogi monopóliumával rögtön „orvosolni” is akarják. Eme „orvoslás” célja természetesen az, hogy visszaszorítsák a civil társadalmat *formális* kereteire, és megakadályozzák, hogy a civil társadalom komolyan vegye, szubsztanciálisnak tekintse felhatalmazását a politikai társadalom meghatározására.⁵

A sikeres tőkés modellekben, ahol a tőkés viszonyok következetesen áthatják a társadalom intézményeit és a mindennapi kultúrát (például, USA, Svájc, Svédország), a burzsoá és a civil társadalom közötti határvonal elmosódik és viszonylagos harmónia alakul ki a két szféra között. Olyan viszonyok között, ahol a társadalom korábbi formációk jegyeivel terhes, ahol a tőkés intézmények nem gyökeresedtek meg, *maga a civil társadalom is csökevényes*, mert nem alakult ki az autonóm magánegyén, a magának jogokat követelő és saját viszonyait ellenőrizni kívánó polgár.

A civil társadalom a tőkés fejlődés során tehát kitágul és a fejlett, több évszázados tőkés hagyományokkal rendelkező országokban megszilárdul. Nagyrészt ez magyarázza a tőkés társadalom XX. századi nagyfokú képességét saját válságainak feldolgozására és újabban megelőzésére. A szociálpolitikával és az állami beavatkozással a marginalizálódó csoportokat politikailag semlegesítik és ennek költségét megfizettetik a civil társadalommal. A fejlett tőkés berendezkedések a társadalom számszerű többségének stabil fogyasztói biztonságot nyújtanak, s ezt a többséget felhasználják a polgári alapú politikai többség megteremtésére.⁶

Az állami beavatkozás nem azt jelenti a tőkés berendezkedésben, hogy beszűkülnek az áru- és pénzviszonyok. Éppen ellenkezőleg. Azokban az országokban, ahol a tőkés újratermelés nagymértékben függ az állam konszenzusteremtő közreműködésétől, megfigyelhető az a tendencia, hogy a közvetlen termelők direkt vagy indirekt érdekeltségbe kerülnek a piacgazdaság teljesítményeivel. Természetesen határai vannak a társadalmasodási folyamatnak, a tőkeviszony társadalmasításának, de ebben a folyamatban a magánegyén magánminősége változatlan maradt és marad. Nincs semmiféle előzetes közösség, amely a politika bázisául szolgálhatna. *Csoportminőségében* egyetlen csoport sem monopolizálhatja a politikai hatalmat (a szélsőséges formáktól eltekintve, mint például a katonai puccs), az állami normatív rendelkezési

viszonyokat. A magánelsajátítás már a XIX. század elejétől-közepétől fokozatosan állami ellenőrzés alá kerül, de nem a piaci viszonyokat megelőzően, előjogok formájában, hanem a weberi értelemben vett célracionális tőkeértékesítés bázisán. A magánelsajátítás ellenőrzése tehát a civil társadalomban gyökerező politikai közvetítés feladatává vált, s mint ilyen ütközik korlátokba a tőkeértékesítés törvényszerűségeinek szintjén. A társadalom ekképp a tőkeviszony változó termelési feltételeinek uralma alatt válik szét civil társadalomra és burzsoá társadalomra. *Az állam elkülönülése ezen az alapon megy végbe, az állam cselekvési szabadságát a tőkeviszony belső összefüggései határozzák meg.*

II. Állam és civil társadalom a szocializmusban

Az állam szerepét és szervezetrendszerének összetételét, valamint ehhez kötődően kapcsolatrendszerét és működési mechanizmusait alapvetően az államnak a társadalom életébe történő beavatkozásának mélysége befolyásolja, ami viszont nem választható el a történeti folyamatoktól, nevezetesen a szocialista társadalmi rend kialakulásától, gazdasági-társadalmi feltételrendszerétől, a társadalmi formáció belső szükségleteihez igazodó értékváltásoktól.

A szocialista berendezkedés lényege a tőkeviszony kisajátítása. Ez a *politikai tett* új társadalmi formáció *felé mutat*. A tőkés magántulajdon megszüntetése az állami tulajdon túlsúlya esetén a saját tőkével való rendelkezés, vállalkozás szinte teljes megszüntetését, számottevő politikai korlátozást jelent. A kisajátítás végbemegy a termelőeszközök teljes szélességében, a tőkés kis- és nagyüzemekben éppúgy, mint a földre vonatkozóan. Az ipari szektor túlnyomórészt állami tulajdonba kerül, a szövetkezeti iparnak később nincs lényegi súlya, a magánkisipar pedig jelképes a termelő szférában. A szolgáltatás és kereskedelem terén az egyéni vállalkozásnak a szocialista fejlődésben mindvégig nagyobb a súlya, de itt is az állami és szövetkezeti szektor árnyékában. Az agrárszerkezetben a hazai fejlődés a nagybirtok kisparaszti gazdálkodássá való átalakításának bázisán indult meg, de a földmagántulajdon felszámolását a politika igen hamar napirendre tűzte.

A folyamat lényege tehát a magántőkés viszonyok *politikai-hatalmi eszközökkel való átalakítása, a tőkeviszonynak a politikai-állami berendezkedési keretekbe való emelése*. A tőkeviszony lényege, hogy az árutermelő gazdaság csereeszköze, a pénz, ter-

melési feltételekké való átalakítása során értéket elsajátító tőkévé válik. A tőke produktuma használati értéként jelenik meg a piacon és a fizetőképes keresletnek megfelelően értékesül, miközben megmarad a magánrendelkezés keretében. A közhatalom, az állam nem a termelési vagy az értékesítési folyamaton keresztül vonja magához a tőke egy részét, hanem az értékesülés után, adó formájában. A magánrendelkezés azt jelenti, hogy a tőkés dönt arról, hogy tőkéjét mely termelési ágazatba ruházza be, mely részét invesztálja és fogyasztja el, egyáltalán beruházza-e vagy megelégszik tőkéje kamataival. Rendelkezési viszonyait a közhatalom, az állam csak bizonyos mértékig korlátozhatja – ezek a korlátok nem mehetnek el odáig, hogy eliminálják a rendelkezés tartalmát. A tőke nyeresége felett az állam bizonyos rendelkezési jogot nyer – hogy mekkorát, ez a mindenkori ideológiák és politikai harcok egyik központi kérdése. A fenti értelemben működő tőke a szocialista viszonyok között csak a magánvállalkozás megengedett mértékéig létezik, amennyiben a termelési feltételekkel rendelkező tevékenysége nem kizárólag saját munkáján alapul, hanem idegen munkaerőt is *alkalmaz*. (Lehetőség van a tőke spekulációs mozgására is – ez azonban atipikus.)

A szocialista átalakulás leglényegesebb mozzanata a tulajdonforma átalakulása, ami jogilag is megteremti a tőkekisajátítás alapját. Mivel azonban a tőkés formáció más jegyei lényegesen nem változnak meg, az állami és a csoporttulajdon is tőkével való rendelkezés, mégpedig a közvetlen magánérdektől elvonatkoztatott tőkefunkciót involváló rendelkezés. A társadalmi tőke számottevő részével való politikai rendelkezés nem jelenti azt, hogy felszámolódik a társadalom árutermelő jellege – az árutermelés tőkés jegyei azonban csaknem teljesen eliminálódnak. Az átmeneti társadalomban azonban nem önmagában az árutermelés ténye, hanem az *árutermelés jellege*, vagyis az elsajátítási mód tulajdoni-társadalmi meghatározottsága igazán lényeges kérdés.⁷ A tőke feletti „összpolitikai” rendelkezés nagymértékben korlátozza az árutermelés érvényesülését, egyes szférákban pedig teljesen fel is számolja azt. A szocializmus mint átmeneti társadalom, akár az állami tulajdon túlsúlyára, akár a csoporttulajdonra épül, sem a tőkét, sem a bér munkaviszonyt nem számolja fel teljesen, de a tőkét politikailag társadalmasítja s megszünteti a tőke feletti rendelkezés osztályalapját.⁸

A szocializmus társadalmi berendezkedése a forradalmi folyamatban elsődlegesen a politika által teremthető meg, lényege a pártkeretekben megvalósuló politikai akaratképzési folyamat. Ennek függvényévé válik, hogy az új politikai berendezkedés hogyan képes a régi termelési viszonyokat megszüntetni, a jogi intézmények átalakulásán túl, a tőke társadalmi kontrollját meghaladóan miként képes egy új formáció alapjait megteremteni. A politikai akarat tételezése nélkül a rendszer automatikusan megindulna a tőkefunkciók magánkeretekben történő újraintézményesítése útján. A politikai céltételezés nem a levegőben lóg és nem önmagából ered, hanem a társadalmi struktúrában gyökerezik. Ezen nem változtat az a tény, hogy az egypártrendszer viszonyai között a politikai centrum bázishoz kötődése és a politikai alternatívák nyilvános képviselhetősége a demokratikus centralizmus elvének túlzott kiterjesztése miatt intézményesen nem minden tekintetben biztosított.

A politikai akarat a társadalomtól elkülönülő szervező és erőszakfunkciót gyakorló intézményeket ragadja meg és központi hatalomként kezébe veszi a főhatalom gyakorlását, a hatalom impériumát. Az állami szervező-elosztó és büntető funkciók kézben tartásával a politikai hatalom megkezdi a gazdaság és a társadalmi szerkezet tudatos átalakítását és *a polgári társadalom felszámolását*. A *société bourgeoise*-t a tőkeviszony megszüntetésével rögtön szinte teljesen felszámolja, de csak mint tényleges funkciókat gyakorló osztályt, s nem mint a szocializmus politikai viszonyaiba integrált társadalmi réteget amely szoros politikai korlátok között tőkefunkciókat gyakorol.

A tőkés magántulajdon felszámolásával együtt azt is tételezték, hogy az osztálytársadalmi érdek az állam közreműködésével automatikusan érvényesül; a helyesen felismert osztálytársadalmi érdeknek alá kell rendelni a csoport- és egyéni érdekeket. A társadalom gyárszerű modellje a politizált állampolgárt a politikai viszonyok fogaskerekének tekintette. Ez a társadalomfilozófia figyelmen kívül hagyta azt a tényt, hogy az állami tulajdon nem közvetlenül társadalmi; ez a tulajdonforma feltételezi az *elkülönült* állami-politikai rendelkezési viszonyokat, amelyekben – a társadalmi munkamegosztás következtében – a társadalom túlnyomó többsége közvetlenül nem vehet részt, s részvételének közvetítései sincsenek megfelelően kiépítve a kezdeti modellben. A gazdasági és politikai válságok nyomán vált világossá: a szocializmus sajátos alapviszonyai közepette reálisan – az intézményes berendezkedésre is kihatóan – számolni kell egyfelől a politikai és állami hatalom, másfelől a társadalom szétválásával, a „magán” és a „köz” dualizmusával. Az állam, a közhatalom közvetlenül nem

társadalmasítható, mivel a tőkés társadalomból kilépő új átmeneti berendezkedés magán viseli „a régi társadalom anyajegyeit”, annak munkamegosztási és termelészerkezeti viszonyait. A primér közösségek már nem integrálják ezt a társadalmat. A magántulajdon lehetőségétől való megfosztás pedig abszolúttá tette az atomizált egyén munkaerő-birtokos minőségét. Ezt a minőséget nem az osztályviszonyok struktúrálják, hanem a társadalmi rétegződés, a hierarchia, a munkajelleg-csoport, a rendelkezési viszonyokban elfoglalt hely, a tudás hierarchiája stb. Politikai hatalom osztályra reflektáltsága nem szociológiai, hanem ideológiai dimenzió, legitimálja a hatalmi berendezkedést, de funkciója negatív; kimerül a tőkés viszonyok tagadásában, s nem ad alapot a berendezkedés pozitív megszervezéséhez, a közvetítések szervezeti intézményesítéséhez. A politikai hatalom nem képes megszüntetni a Marx által a „nyerskommunizmusban” kimutatott „polgári elvet”, a politikai egyenlősítés nem szűkíthető le a pártpolitikai mozgásformára.

A burzsoá társadalom kiiktatása nem egyenlő a polgári társadalom teljes felszámolásával, sem politikai, sem gazdasági értelemben. A magánviszonyok, a tőke nélküli magánrendelkezés fennmaradása, a szocialista keretekben történő árutermelés megteremti az állampolgárok politikai közösségének alapját, a *szocialista típusú „civil társadalom”* (amit, mint láttuk, Marx átmeneti társadalomnak tekintett az új társadalmi-gazdasági formáció teljes kibontakozásához) állami keretekben történő intézményesítésének lehetőségét és bizonyos körben szükségességét. A politikai hatalom hangsúlyozott osztályjellege ezzel nincs ellentmondásban, mivel az a társadalom jövőre orientáltságát fejezi ki, azt a tényt, hogy az osztályok felszámolását a politikai hatalom garantálja.

Ha helyesen értelmezzük Marx gondolatrendszerét, egyértelművé válik, hogy a polgári jellegnek ebben a berendezkedésben semmi köze sincs a tőkés viszonyokhoz. E jelleg egyszerűen azt fejezi ki, hogy a politikai közösségre vonatkozás nem közvetlen, hanem intézményesítetten közvetítéses – legalábbis ideáltipikusan. Kifejezi továbbá a társadalom árutermelő jellegét és ennek politikai ellenőrzöttségét, valamint a tulajdon feletti rendelkezés politikai társadalmasítását, a magántulajdontól való általános megfosztottságot. A *société bourgeoise* kiiktatásával tulajdonképpen teljessé válik a civil társadalom, s *megszűnnek annak tőkés jegyei is*. Politikailag azonban nem válik feltétlenül elismertté. Politikai elismertsége társadalmi-politikai fejlődésünk egyik központi kérdése. (A civil társadalom természetesen nem történelmi gyö-

kerek nélküli képződmény: az előzetes tőkés viszonyok megléte vagy hiánya, illetőleg azok milyensége nagymértékben determinálja minőségét. A történeti dimenziókkal azonban itt nem foglalkozunk, bármennyire is fontosnak minősíthetők.)

A magánérdekeltség, a magánviszonyok intézményesülnek a munkamegosztásban tagolt általános tevékenységcserében, melyben érvényesül a munkában kifejezett formális egyenlőség, a képességek és lehetőségek egyenlőtlenségén keresztül. A politika elve a társadalmi formáció *jövőre orientáltsága* és a formális egyenlőség örvén kialakuló egyenlőtlenségek *politikai kezelése*. A politika elve továbbá a formációból kiiktatott tőkekorlát dologi közvetítésekkel előálló automatizmusának *helyettesítése*, a társadalmi tőke arányának meghatározása, a marxi értelemben vett polgári társadalom korlátozása, valamint az elkülönült munkamegosztásban történő tőkefelhalmozás gazdaságpolitikai korlátozása. A politika egyik legfontosabb funkciója a szocialista típusú polgári társadalom és a politikai akaratképzés állandóan jelentkező összeegyeztetési feladata. Az összeegyeztetés primér színtere az állam intézményrendszere, amely a szocialista típusú polgári társadalom képviselőjére épül. Ebben a berendezkedésben a társadalom közösségiségét a politika jeleníti meg, amelyben egy sajátos kettőség érvényesül, a társadalom a munka közössége és ugyanakkor ő a közösségi tőkés is, s ez határozza meg az állam és a politika általános jellemvonásait, a szocialista állam funkcióit.⁹

Nyilvánvaló tehát, hogy a szocialista állam társadalmi szerepét nem lehet önmagából az állami szervezetből, annak működési formáiból és funkcióiból megérteni. Az állam szerepét csak az állam és a társadalom kapcsolatában lehet megragadni. Arra a kérdésre kell válaszolni, hogy milyen az állam és a társadalom viszonya, milyen a konkrét kapcsolatrendszer, milyen ideológiára épül ez, hogyan intézményesül a valóságban. E kapcsolatrendszer vizsgálása alapján lehet választ adni arra, hogy az állam mint elkülönült szervezetrendszer milyen érdeket szolgál, mennyiben akarja és képes uralni a társadalmi folyamatokat, mennyire fogja át a társadalmi viszonyokat, azok újratermelését. Az államot tehát a társadalmi berendezkedés bázisán kell elemezni. Mik a szocialista társadalmi berendezkedés fő jellemzői az államiság szempontjából?

A társadalom alapja a politikailag korlátozott szocialista áru-termelés kereteiben végbemenő tevékenységcsere, melyre jellemző az egymás számára termelő elkülönült munkaszervezetek hálózata és a többszektorúság. A termelést fejlett munkamegosztási viszonyok jellemzik. A munkamegosztással és a tevékenységi profillal elkülönülő egységeket a termékek cseréje kapcsolja egymás-

hoz, s a csere pénz- és értékviszonyok által közvetített. A termékek nagy része áruformát ölt. Az állami redisztribúció az áruforgalom számottevő – korszakonként változó – részét felöleli. Fontos dimenziója a berendezkedésnek az, hogy a termelés mely része ölt áruformát, mennyire szabad a piaci mechanizmus, az állam milyen mértékben avatkozik be az árutermelés piaci intézményesülésébe, a közvetlen termelő milyen mértékben rendelkezik szabadon saját munkaerejével, illetve milyen eszközökkel rendelkezhet szabadon.

A tulajdonviszonyok, a tulajdoni formák arányai azt fejezik ki, hogy a termelés fölötti rendelkezési viszonyok miképpen oszlanak meg az egyes intézmények között. A termelés eddigi túlsúlyos formája az állami tulajdonra alapozódó gyári-üzemi forma, melyben a termelés irányítását az állami szervek által megbízott szakértők (igazgatók, menedzserek, igazgatással foglalkozó termelési hivatalnokok, szakismeretekkel rendelkező szakértők) végzik. A közvetlen termelőket a vezetéssel megbízottak alkalmazzák. Ezt a lényegében bérmunkás viszonyt az állam normatíve szabályozza egyfelől a munkaviszony létesítésének és megszüntetésének oldaláról, másfelől a munkabér oldaláról sezáltal a munkaerő-piaci viszonyok erős állami ellenőrzés alatt állnak. A termelés kiterjedt szektora a szövetkezeti szektor, ahol a munkavállalók rendelkezési viszonyai szélesebbek, beleszólási lehetőségeik nagyobbak, s az állam beavatkozása, bár lényeges, szűkebb területet érint. A fenti formákon kívüli magánvállalkozás lehetősége korlátozott és államilag ellenőrzött. A társadalom jelentős része dolgozik állami szolgáltató szervezetekben, ahol a munka feltételeit az állam szabályozza.

A tőkefunkciókat a szocialista berendezkedés nagyrészt álmossította, részben pedig a vállalati menedzser réteg kezébe adta. E funkció a beruházási döntésmechanizmusban érhető tetten, és ennek elemzésén keresztül értékelhető. A beruházási döntések meghozatala a szocialista gazdaság egyik központi kérdése. Az ebben kialakult hatásköri megoszlások nagymértékben jellemzik az adott szocialista gazdaság típusát. A vállalati önállóságot messzemenően érvényesítő modellben erősen korlátozott az állam direkt beavatkozási funkciója, ugyanakkor a beruházási ciklusok kialakulása kihívja az állami-politikai korlátozásokat, ami a felszínen mindig egyedi irracionitásként jelenik meg.

A beruházási szféra felöleli az ipari felhalmozást, a közösségi fogyasztást (közlekedés, hálózati és egyéb infrastruktúra stb.), valamint az egyéni fogyasztást. A felhalmozás és a fogyasztás arányait a szocialista politikai hatalom központilag határozza meg,

ezen a szinten jelenik meg egyszerre a növekedésérdekeltség és a növekedés korlátozásának igénye. A vállalati szféra egyértelműen a növekedésben érdekelt, s ennek automatikus korlátai az állami tulajdon túlsúlyának bázisán nem alakultak ki. A költségvetési korlát érvényesítése a használati értékorientáltság és a növekedési érdek miatt állandó nehézségekbe ütközik. Az egyéni fogyasztó a fogyasztói beruházási döntésekben vesz részt, amik közül a legfontosabb a lakás, de jelentős a tartós fogyasztási cikkek állománya és az utóbbi időben a lakáson kívüli infrastruktúra, különösen falusi környezetben. A szocialista állam egyik legfontosabb funkciója a beruházási döntésmechanizmus. Lényeges tehát annak elemzése, hogy mi ebben az állam tényleges szerepe, milyen az állam *beépültsége* e viszonyokba. Ez tulajdonképpen a társadalmi tőkével való rendelkezés.

Az állam és a társadalom kapcsolatában a formális felhatalmazás érvényesül. A társadalmat nem az állam integrálja, nem is abból eredeztetődik. Nincsenek olyan közösségi formák sem, amelyek a társadalmat integrálnák. A társadalom atomizált, egyetlen valóságos integráció működik, a termelés szervezetrendszere, az áru- és pénzviszonyok közvetítésével. A tőke nem integrál, mivel a magántőke hiánya folytán anonim társadalomszervező szerepe megszűnt, illetőleg a politikai akaratképzési folyamatba transzformálódott. Az állam formális felhatalmazásában az általános politikai egyenlőség elve érvényesül, az állami berendezkedés a népszuverenitás elvére épül. Ebben az értelemben beszélhetünk *szocialista típusú civil társadalomról*. A civil társadalom nem rendeződik *eleve adott* politikai közösségekbe, nincs semmiféle „természetes” tagozódása. A társadalomban kialakuló markáns rétegekülönbségek is végső soron az árutermelésre vezethetők vissza – itt azonban a társadalom struktúrájától szándékosan eltekin-tünk, mivel az elemzés tárgya e viszonyok politikai kezelése. A civil társadalmat az általános árutermelés konstituálja, melyben nincsenek elsődleges közösségek (törzs, faluközösség), bár ezek nyomokban megjelennek (például a cigányságnál vagy a családi kistermelésben). Fontos tényező a civil társadalom létrejöttében a munkaerő fölötti szabad rendelkezés. Kifejeződik a civil társadalom az egyén ún. emberi-állampolgári jogaiban is, de a tőkés társadalommal szemben a civil társadalmat nem ezek hozzák létre és nem is ezek fő alkotórészei (ami persze nem zárja ki, hogy azzá váljanak).¹⁰

A szocializmus viszonyai között a politika formameghatározó szerepe ma nem zárja ki a magánszféra viszonylagos autonómiáját, hogy a „köz” és a „magán” itt is elkülönül és a tőkés formációhoz

képest a kettő közötti közvetítési viszonyrendszer változik meg alapvetően. A tőkés formációban a „magán” kettéhasad: a tulajdon szabadságára és az ezen alapuló, a csere-közvetítette, formálisan egyenlővé tett felek közötti elsajátításra, valamint a jog által a formális politikai hatalomban egyenlővé tett polgári viszonyrendszerre (törvény előtti egyenlőség). Az ún. civil polgár, a magánügyén jogának tudja, hogy saját atomizált akarát politikailag kifejezze és ehhez követeli a legális kereteket. Lelkiismerete, politikai véleménye magánügy, azt senki nem sajátíthatja ki. Csatlakozhat bármely párthoz és csoportosuláshoz, véleményét kifejezheti. A magántőkés polgár és a citoyen egybeeshet, de ez lényegtelen mozzanat. A gazdasági hatalom anonim, az elsajátítási folyamat leplezett, az egyenlőség látszatát ölti. A politikai hatalom azonban a gazdasági hatalomtól nem függetlenedik, csak formálisan.

A szocializmusnak éppen az a lényege, hogy a tőkeviszony kisajátításával a gazdasági hatalommal való élés nem kapcsolódik egybe a citoyenséggel: átpolitizálódik, az általános politikaiként tételezett közösségiségre reflektálódik. Az ellentmondás éppen azáltal keletkezik, hogy – ha korlátozottan is – fennmarad az árutermelés anonim közösségisége, s ezen belül az egyedi árutermelő atomizált magánléte, ugyanakkor a társadalom gazdasági potenciálja a magánérdek helyett a politikai akarat diszpozíciója alá kerül. A magántulajdonon alapuló tőkeviszony kiiktatódik, de a citoyent nem lehet kiiktatni, a magánérdeket, a magánakaratot nem lehet a politikai célkitűzéseknek közvetlenül alárendelni. Az állam – mint elkülönített hatalom – viszonylagos önállósággal rendelkezik, de önállósága erősen korlátozott, részben a tulajdonosi funkciók gyakorlásában részt vevő állami vállalatok mozgástörvényei, részben a citoyen akaratok és értékek által. Az állam és a citoyen-lét viszonya a szocialista fejlődésben több szakaszon ment keresztül. A tendencia az, hogy a politika egyre inkább számításba veszi a citoyen-létből fakadó érdekelkülönültségeket, s azokat nem megsemmisíteni akarja, hanem kanalizálni, a politikai célok érdekében felhasználni és a politikai célokat az érdekelkülönültségeknek teret adva érvényesíteni.

A citoyenség azonban nem egy általában vett referencia-keret, hanem többé-kevésbé intézményesült – számunkra éppen ez az intézményesültség a lényeges. Az a momentum nevezetesen, hogy a civil társadalomban gyökerező magánlétre, magánszükségletre és akaratra reflektáltság hogyan, miképpen jelenik és jelenhet meg; ez a megjelenés mennyire atomizált, illetőleg milyen integrációs mechanizmusai vannak. Az egyes társadalmi tevékenység-

szférák különböző mértékben képviselik ezt a citoyen-tudatot, s ez összefüggésben áll a kulturális szinttel, a szükségletek tudatosulásával, az autonóm magánügyén kialakulásának mértékével. De összefüggésben van az egyes tevékenységi szférák ún. autonómia-igényével is: minél kevésbé előre kiszámítható, modellezhető (kódolt) egy tevékenységi forma, ez az autonómia-igény annál erősebb. Ez jellemző a művészi alkotó tevékenységre és az alkotó – tehát nem csupán kiszolgáló – tudományos szférára.

A gazdaság államosíthatósága tehát valóban megszünteti a gazdaság és a politika tőkés formációban tételezett elkülönültségét, az állam nem csupán beavatkozik a gazdaságba, hanem annak konstitutív szereplőjévé, motorjává válik.¹¹ Mivel azonban elkülönült, növekedésre orientált gazdasági szereplők gazdálkodnak, az állam (és vele együtt, azzal összefonódva a politika) nem képes akaratát direkt formában érvényesíteni. A gazdaság a szocializmusban is sajátos, önálló törvényszerűségekkel rendelkezik, s e törvényszerűségek nem pusztán az elkülönült politikai akaratok ki-egyenlítődései – ahogy a felszínen megjelennek. Az állam tehát egyszerre konstitutív szereplő és ehhez képest alárendelten a tőle viszonylag független folyamatokba beavatkozó. Mivel az állam szervezetileg elkülönül a materiális gazdálkodástól – ezen mit sem változtat, hogy az a vállalat „állami” – a politika és a gazdaság között közvetítő mechanizmusnak kell létesülnie: egyrészt áttételeződik a politikai elvárásrendszer részben a közvetlen pártpolitikai mozgásformákon keresztül, részben a jogi-normatív keretekben. Természetesen a tőkeviszony hiányában elsősorban az állam és a gazdaság összefonódása jellemző, a gazdaság nem tételezhet a politikától független, autonóm célokat, csak nagyon korlátozott keretekben.

Az állam – mint elkülönült, legális közhatalom – az állampolgárok társadalmára reflektálódik, politikai felhatalmazásuktól nem vonatkoztatva el. A társadalomra való visszavezetettséget intézményes közvetítésekkel kell biztosítani. Minél jobban kialakultak, felismerhetők a szocializmus sajátos mozgástörvényei, annál erősebb az igény a társadalomra való reflektáltság intézményesítésére, az állam reális társadalmi ellenőrzöttségére, nemcsak a pártpolitikai formákon keresztül, de az egyének politikai közössége felől is. Az állampolgári lét politikai szintjétől ideig-óráig el lehet tekinteni, hosszú távon azonban feltétlenül számolni kell azzal, hogy az állampolgárok olyan termelő egyének, akik saját célokkal, érdekekkel rendelkeznek és céljaik csak annyiban közösségek, amennyiben ezt a társadalmi együttélés követelményei beláttatják velük. Idegen akaratnak csak létük szükségletei rendelik alá őket, a külső hatalmat csak akkor fogadják el, ha az tételezetten

is, és a gyakorlati tapasztalatok alapján is érdekirányultságaikkal tendenciaszerűen egybevág. Állampolgári létük (citoyenségük) nem foglalja eleve magába az autonóm politikai cselekvés szükségességét, mivel ezt a politikai berendezkedés strukturálisan nem igényli. Ezért a politikai alternatívákhoz való kötődésük a depolitizált magánszféra intimitásának tárgyává is válhat. Nem mondanak viszont le arról — noha ez az igény erősen rétegspecifikus —, hogy a politikát állandóan szembesítsék saját értékeivel, a társadalom szolgálatával, a demokratikus politizálással, az egyenlőség eszméjével, a társadalmi igazságossággal stb. Az állammal szemben azonban nem rendelkeznek *autonóm* akaratképzési lehetőséggel, még akkor sem, ha annak alkotmányos lehetősége fennáll (egyesülési jog). A politikai hatalom ugyanis az állami tulajdon túlsúlyának bázisán csak informálisan pluralizálható, mivel a politikai alternatívák intézményesítése a tulajdon hatalmi koncentrálásának esetén fenyegeti a tőkeviszony kisajátításának stabilitását. (Ezt az ellentmondást csak az önigazgatás pártpolitikai formán kívüli intézményesítésével lehet hosszabb távon feloldani.)

A civil társadalom a szocialista berendezkedésben egyrészt a tőke társadalmasításán alapul, ez a magántulajdon marxi értelemben vett negatív megszüntetése. Míg tehát a tőkés viszonyok között a civil társadalom alapja a magántulajdon politikailag is garantált elismerése és a dologi közvetítések rendszere, addig a szocializmus következetesen végigviszi a szerkezeten a munkamegosztás közösségre vetitettségének belső követelményeit, vagyis mindenkit megfoszt a dologi közvetítések materiális hatalmon keresztül történő felfüggesztésének lehetőségétől. Másrészt ebben az elvonatkoztatott nem-tulajdonosi keretben a politikai közvetítéseket megelőzően a szocialista típusú civil társadalom az önálló munkavállalói pozícióra alapozódik, amelynek lényege az „emberi tőke” feletti személyes rendelkezés, a készségek és képességek tőkeértékesülést nem tételező általános cseréje — bennrekedve azonban a korlátozott áruformában és a dologi közvetítések kényszerhálójában. A saját munkaképesség feletti társadalmilag meghatározott rendelkezés azt az igényt foglalja magában, hogy a munkaerőpiac biztosítsa az elérhető javak maximalizálását s az ehhez fűződő stratégiák megválasztását. Ezzel magyarázható, hogy ha a társadalom túlnyomó többsége rendelkezik is ilyen vagy olyan mértékben tudatosított és kiérlelt politikai értékekkel, nagy része megreked a közvetlen munkavállalói és fogyasztói szinten, és a politikai viszonyokhoz többnyire passzívan és tudatlanul viszonyul.^{1 2}

III. Az állam helye a politikai rendszerben – kettős legitimitás

Az állam szocializmusbeli helyének elemzésekor tehát rögzíteni kell, hogy az állam leképezi azt a társadalmi-gazdasági formációt, amelyben megjelenik. A szocialista berendezkedésben a társadalom – mint atomizált, primér közösségekbe nem rendezett termelő egyének civil társadalma – itt a különböző politikai-szervezeti közvetítéseken túl (párt, társadalmi szervek, tömegmozgalmak, egyesületek) államként is intézményesül, mivel nem nélkülözheti az állami formában megjelenő legális hatalmat, a politikai hatalom normatív kereteit.

Az állam szerepét egyfelől körülhatárolja a politikai hatalom jellege: centralizáltságának, pluralizáltságának foka, a különböző társadalmi rétegek valóságos politikai képviseltségének mértéke, a politika szövetségi jellege, röviden a társadalmi bázis kiterjedtsége és a politikában való tényleges részvétele. A politikai közvetítések hiányában, vagy alacsony szintje mellett, az állam a pártpolitika pusztá eszközévé válik. A szocializmus fejlődésének történelmi példái alapján felvázolható a trend az erősen központosított, koncentrált politikai bázison alapuló állami-politikai berendezkedéstől egy olyan politikai rendszer felé, amely a tényleges egypártrendszer viszonyai között – a közvetítő mechanizmusok fokozatos kiépülésével egyre nagyobb fokú autonómiát biztosít a társadalom egyes nem sui generis politikaként megjelenő csoportosulásainak, érdekképviselőinek és teret ad olyan autonóm szervezési formáknak, amelyek egyre kevésbé felülről szervezettek, egy olyan demokratikus keretben, mely nem polgári értelemben vett többségi demokrácia (mivel hiányzik az önálló politikai szerveződés lehetősége), hanem politikai hegemonián belüli társadalmi érték- és tőkeallokációs mechanizmusokat biztosító, a nyilvánosság elvét érvényesítő, a párt és állam intézményeit *lényegében* (de nem szervezetileg) egyező politikai rendszer.

A szocialista berendezkedés – nem mint elmélet, hanem mint praxis – kezdettől fogva a pártot helyezte a társadalom politikai rendszerének centrumába, úgy azonban, hogy az állam intézményrendszere relatív függetlenségében szervezte a társadalom irányítását. Míg a polgári berendezkedésben az alapvető képlet a polgári társadalom és a politikai állam szétválása, addig a szocialista fejlődés kezdetén a politikai párt az állam közvetítésével irányította a polgári társadalom felszámolását. A polgári társadalom politikai állam szétválását azonban az új társadalmi rend sem akadályozhatta meg, még a tőkés magántulajdon felszámolásával sem, mivel ez a szétválás nem *csak* politikai eredetű (azaz a sze-

mélység történelmi emancipációjával összefüggő), hanem egyúttal a gazdaság szerkezetében és a munkamegosztásban is gyökerezik, amennyiben a közösségi termelést itt is a termelőeszközökkel közvetlenül nem rendelkezők végzik, a termelés ugyanakkor társadalmi közvetítéssel közösségi és egyéni szükségletet egyszerre elégít ki.¹³ A szocializmus e fejlődési szakasza belátható ideig korlátozottan árutermelő jellegű (természetesen formációspezifikusan, tehát elsősorban és mindinkább használati értékre orientáltan), a munkaerő áruként funkcionál, a közösségre vonatkoztatottságot az általánosan érvényesülő társadalmi normák mellett jogilag – tehát állami keretekben is működő – intézmények közvetítik.

A szocialista berendezkedéssel, a magántulajdon államivá alakításával kialakul a *politikai rendszer kettős kötődése*, kettős típusú legitimitása.¹⁴ A társadalomhoz való kötődés eltérő minőségét jelenti egyfelől a tényleges egypártrendszer pártpolitikai mozgásformája, másfelől az állami berendezkedés. (A politikai rendszer e két fő szférája között a direkt átkötések mellett a társadalmi szervezetek (tömegmozgalmak érdekképviselői) közvetítenek – e közvetítéssel azonban itt nem foglalkozunk.) A politikai rendszer úgy kettőződik meg, hogy a társadalmi felhatalmazottság nem reflektálódik maradéktalanul sem az államra, sem a politikai pártra, s így elkülönül egymástól a formális és a szubsztanciális hatalmi mozgásforma. Ez a hatalmi elemeket magánhordozó kettőség a társadalmi berendezkedés strukturális ellentmondásából fakad, a berendezkedés átmenetiségéből, a politikai közösségre vonatkoztatottság és a polgári társadalom új típusú kettőségéből. Míg a polgári formációban a társadalom közösségisége az államban fejeződik ki és a magánszféra csak ennek közvetítésével és az anonim, viszonyokban rejlő gazdasági potenciállal hordoz hatalmiságot, addig a szocializmusban az elkülönült gazdasági egységek és a magánegén gazdasági rendelkezési képességét a *politika közvetlenül* a társadalmi berendezkedésre reflektálva korlátozza. A politikai jogokkal rendelkező állampolgár a társadalmi munkamegosztásban – mely külső, számára közvetlenül nem befolyásolható adottság – munkaképességét mobilizálja és a pénz közvetítésével nyer diszpozíciót használati értékek fölött, illetőleg a bekapcsolódásával elnyert társadalmi szolgáltatásokra cseréli ki saját munkáhozjárulását. A társadalmi munkamegosztást a politika redisztributív kontrollnak veti alá, de ez nem jelenti a korlátok nélküli tetszőleges átalakítás lehetőségét. A tevékenységcsere munkaszervezetekben való elkülönítetettsége a politika és az egyén közé érdekelkülönített dimen-

ziót von. Az egyéni tevékenység nem válik közvetlenül társadalmi-
vá, mivel a tulajdonforma átalakítása nem jelenti a tőle relatíve
független közvetítések kiiktatásának lehetőségét. Éppen ellenke-
zőleg: a munka és a *társadalmi* tőke szétválása fogalmilag feltéte-
lezi az érdekelkülönített közvetítések kiépítését, mivel tartós poli-
tikai konszenzus csak ezen a bázison építhető ki. Természetesen
modellszerűen elképzelhető a tevékenységcsere totális politikai
közvetítése, de egy ilyen modell ellentmond a tőkés fejlődés által
pozitív módon kitermelt autonóm magánegyén közösségi-politikai
zsarnokság alóli szabadságigényének és az egyes tevékenység-
szférák relatív belső autonómiájának is.

Miután a közösségre vonatkoztatottság csak politikai közvetí-
tésekkel lehetséges, a nem-tőkés viszonyban levő magánegyén a
munkamegosztási viszonyokban szervezeti közvetítésekkel talál-
kozik és közvetlenül csak azt a munkakörnyezetet képes befo-
lyásolni, amellyel érintkezik. (Ez a képesség nagymértékben dif-
ferenciált és erősen függ a munkaszervezet jellegétől, az alternatív
munkaerőfelhasználási lehetőségtől, a tudatosságtól, a szolidaritás-
tól, a munkakultúrától stb.) A termelésben mint tőkejavakkal
nem rendelkező magánegyén vesz részt, a politikához mint állam-
polgár (citoyen) kapcsolódik, jogait azonban a politika által
meghatározott alkotmányos keretben nyeri el, s ehhez képest
autonom citoyen cselekvése, saját politikai tőkéje – különösen
a kezdeti szocialista modellben – egészen másodrendű.

A termelő egyén eme kettősségét tükrözi a politikai rendszer
dualizmusa, a párt és az állam egymáshoz való viszonya, lényegi-
tartalmi egybefonódásuk és módszertani-formális megkülönböz-
tetésük.

Az állam a társadalomra vezeti vissza magát, de nem közvet-
lenül, hanem a képviselőten keresztül. (Bár az alkotmány lehetővé
teszi, hogy az állam a társadalomtól közvetlenül kérjen felhatal-
mazást a referendumon keresztül.) Az állam tehát a választások
útján legitim berendezkedés. Az állam felhatalmazása azonban
csupán formális aktus a választási rendszerben, annak hatékonysá-
gát és tartalmát nem az állami keretek biztosítják, hanem a
széles értelemben vett politikai rendszer, nevezetesen a párt.
Az állami legitimitás azonban önmagában nem áll meg, *a politikai
hatalom osztályra vonatkoztatott* és társadalmi pozícióját nem
teszi függővé az állami képviselőten keresztül nyerhető felhatal-
mazástól, bármennyire „demokratikus” is a berendezkedés.
(Ez adja a lényegi, szerves különbséget a tőkés társadalomalaku-
lat politikai viszonyaihoz képest. A többpárt jelenléte ezen a kép-
leten nem változtat, mivel az alkotmányosan vezető szerepet

játszó párt melletti egyéb pártok a képviselőben nem versenghetnek a hatalomért. Elvileg természetesen nem zárható ki egy ilyen modell, ez azonban feltételezi a magánérdek politikai megszervezését és magán viseli a parlamentarizmus korlátait, amely az állami tulajdonforma túlsúlyával nehezen egyeztethető össze. Ilyen irányba csupán az öngazgatás lényegesen nagyobb aránya esetén lehetne alakítani a politikai rendszert.)

A társadalom államra való reflektáltsága magában hordozza tehát a képviselőten keresztül formális levezetettséget, s ez az állampolgári létből fakadó követelmény, amelyben kifejeződik a munkamegosztás közhatalom által közvetített társadalmi kényszere éppúgy, mint az általános érdekek elvont közösségi szinten való megjelenítésének szükségessége, amit az osztálytársadalmi tőke feletti rendelkezés testesít meg.

A politikai rendszer a hatalom oldaláról közelítve pártközpontú, a társadalmi felhatalmazást tekintve államközpontú. E két dimenziót egyfelől a szervezethez elvont helyező pártpolitikai akarat, másfelől a formálisan és informálisan kiépült társadalmi-politikai közvetítések kapcsolják egybe. Az állami és a párttevékenység a politikai döntésmechanizmusban összefonódik, de egyúttal relatíve függetlenedik is egymástól. A párt nem hoz kötelező érvényű határozatokat az állami szervekre, az állami szervek viszont nem avatkozhatnak be a párt belső viszonyaiba, nem szabályozhatják a párt politikai tevékenységét. Az állam társadalomtól való függőségét a pártpolitika közvetíti – s ez eleve determinálja a választási rendszer korlátait. Mivel a gazdaság – a tőkés magánérdek hiányában – nem rendelkezik sajátos belső növekedési korlátokkal, nem lehetséges a politikai szféra és a gazdaság ún. optimális szétválasztása. Az állami tulajdon túlsúlya esetén ugyanis a társadalom gazdasági teljesítményéért a politika felel, és ezt a felelősséget csak korlátozottan ruházhatja az állami szakszervezetre és az elkülönült termelőegységekre. Mindenesetre ez a felelősségáthárítás a szocialista társadalom fejlődésével tendenciaszerűen egyre inkább szükségessé válik, s ez igényli a közvetítések mind teljesebb kiépítését. A gazdaság ezért ebben a felállásban eleve túlpolitizált és strukturális adottsága a gazdaság és a politika ún. egymásba csúszása. Az elválasztás az érdekviszonyok síkján természetesen reális igény, de nincsenek olyan *automatizmusok*, olyan eleve adott *optimumok*, amelyek megadnák az elválás mértékét, ún. racionális arányait. Az igény reálisan a társadalmi szükségletek demokratikus, politikai közvetítésében és a pártpolitika társadalomra való visszavezettségében ragadható meg.

A politikai rendszer e vázolt kettős legitimitása nem egy strukturálisan, mereven megszabott adottság, eleve kijelölt arányokkal és belső egyensúllyal. A szocializmus keretében végbenő társadalmi fejlődés alapján kialakuló társadalmi konfliktusok állandóan kihívást intéznek a kettős legitimitás arányainak megváltoztatására, a társadalom és az állam-párt kettőssége közötti intézményi közvetítések átalakítására. A kezdeti politikai közöségcentrikus, a polgári társadalmat kiiktatni szándékozó, érdekközvetítéseket mellőző monopolisztikus politikai rendszer hatalmiságra alapozottsága a szocialista viszonyok kibontakozásával párhuzamosan oldódik az érdekluralitás markáns felszínre kerülésével, s ez megteremti az intézményes közvetítések megjelenítésének igényét.

Azt, hogy a szocialista típusú berendezkedés társadalmilag elfogadott legyen, végső soron a politikai pártnak, mint a hatalom tényleges birtokosának kell biztosítania. Ehhez meg kell szereznie a társadalom támogatását, aktív vagy passzív azonosulását. (A bázisteremtésnek különböző politikai formái alakultak ki a tömegpolitizálástól a párt önkorlátozásáig.) Az állam, mint a közhatalom egyetlen legális birtokosa, egyfelől a hatalom eszköze a párt és a társadalom közötti közvetítésben, másrészt korlátozottan a társadalom érdekviszonyainak megjelenési színtere, s azok politikai keretekben történő kiegyenlítődése. Az államnak a pártpolitikától való függését mutatja, hogy az alkotmányos berendezkedés, illetőleg a politikai rendszer milyensége a párt kompetenciájához tartozó kérdés, a népszuverenitás elve ebben csupán formálisan jelenik meg. Az alkotmányt nem a társadalmi struktúrára vonatkoztatott politikai erőcsoportok alkudozása, kompromisszumai alapján fogadják el, annak tartalma a centralizált politikai döntésmechanizmusban dől el és nincs visszavezetve a társadalmi érdekek autonóm artikulációjára, csupán ezek politikai mérlegelésére.

Az állam létrehozása és az államiság tartalmának megváltoztatása nem hordoz nyilvánosan megfogalmazott, a társadalomra közvetlenül visszavezetett politikai alternatívákat, mivel a társadalom építésének válaszútjai nem jelennek meg választási kérdésekként. Ezeket az alternatívákat a politikai párt hordozza, de csak korlátozott módon engedi megjelenni a képviselőben, miután a lényeges döntések tartalmát előzetesen – sok esetben apró részletekbe menően – kialakítja. Ez nem értelmezhető úgy, hogy az állam független a társadalomtól, vagy csakis a politikai párttól függ. A választási rendszer ugyan atomizált és csak az adott képviselőjelölt(ek) személyét engedi megkérdőjelezni, s

nem magát a berendezkedést, mégis tartalmazza a pártpolitika befolyásolásának reális lehetőségét.¹⁵

Az állam a szocializmus keretei között is elkülönült politikai állam, léte a szocializmus politikai tételezésében gyökerezik, ugyanakkor kifejezi a civil társadalom felhatalmazásának és a pártpolitikán kívüli közvetítések berendezkedésben (termelési-munkamegosztási viszonyok) kódolt szükségességét. A politikai párt jeleníti meg az osztálytársadalom átalakításának szükségességét, ideológiailag ezért a proletárdiktatúra osztályhatalom kisajátító funkciójára épül. A koncentrált politikai hatalom hivatott az osztályszerveződés történelmi távú lebontására. A szocialista típusú civil társadalomban ennek a dimenziónak nincs szervezetileg közvetíthető érdek meghatározottsága.

Az állam szempontjából a politikailag tételezett osztálytagozódás közömbös, a politikai jogok szintjén egyáltalán nem jelenik meg. Természetesen a politikai jogok *gyakorlása* szempontjából alapvető jelentőségű a tagozódás, elsősorban a munkamegosztásban betöltött hely és a tudáshierarchia.

A szocialista állam tehát nem egy sui generis osztálytársadalom állama, hanem éppenséggel az osztályok politikai megszüntetésének bázisán létrejövő hatalmi berendezkedés normatív-jogiszervezési megjelenése, a „mindenki egyformán bér munkás”-lét legalizált kifejlődése. Az osztálytudat továbbélése a tőkés formációból, melyet a valóságos munkamegosztási elkülönülés a hétköznapi tudat szintjén újra és újra megerősít, a berendezkedés *lényegén* nem változtat: a politika és az állam által együttesen közvetített hatalmon kívül nincs semmiféle egyéb alapja a társadalomban a hatalom megjelenésének, s ha kivételképpen ez meg is jelenik, ez mindenképpen egyedi jelenség (például a nem-termelő tőkével való hivatkozás és visszaélés, az állami-bürokratikus hatalom eseti egyéni kisajátítása, korrupció, állami javak egyéni kisajátítása stb.). A tőkére alapozott gazdasági osztályhatalomnak megszűnt a létalapja. Ezzel egyidőben természetesen felértékelődik a hatalom befolyásolásának a lehetősége, az állam által elosztott javak élvezete, a központi tőkeallokáció alapján keletkező vagy éppenséggel fennmaradó egyenlőtlenségek, a hatalmi helyzet manipulatív felhasználása, a demokratizmus látszatát öltő önkényeskedés és intolerancia, a testületek manipulálása, a bér munkás-létből eredő függőség kihasználása stb. A „valójában kinek az állama ez” kérdésre tehát az a társadalmi formáció elemzésén alapuló válasz, hogy az állam az állami döntéseket ténylegesen meghatározó politikai hatalomé, amely a „dekapitalizálódást” véghez vitte és garantálja. Az állam ebben a keretben

tehát áttételesen az egész társadalomé abban az értelemben, hogy a társadalom általános érdekeit kell szolgálnia, de nem úgy, hogy a társadalom közvetlenül a maga kezébe vette volna a maga formálását és meghatározását. Nyilvánvalóan átmeneti állapot a tőketulajdonosok hegemoniájából nem a tőkés magántulajdonra, hanem a pártpolitikai formákat ellenőrző új típusú civil társadalomra épülő, a társadalmi egyenlőséget nem a polgári elv alapján biztosító társadalmi formációba.

A történelmi tendencia tehát mindenképpen az, hogy kiépülnek a szocialista típusú civil társadalom állami és államon kívüli, a politikai rendszer egészéhez kötődő érdekközvetítései, a politika egyre inkább a társadalmi felhatalmazáshoz is kötődik. A szocializmus nálunk kialakult modellje azonban hosszú ideig strukturálisan őrzi vázolt kettősségét. A politikai rendszer kötődése a kialakult termelési, tulajdon- és politikai viszonyok között duális. A szocialista transzformációt a pártpolitikai akarat biztosítja, s ez nincs intézményesen visszavezetve a társadalmi érdekartikulációra. A politikai rendszer pártpolitikai szférája – adott struktúrája következtében – nem kerül közvetlen kapcsolatba a legitimációs mechanizmusokkal, nem tesztelődik az általános társadalmi akarral (ehhez csak válsághelyzetekben jut közel). A politika szilárdságát vagy bázisnélküliségét a közvélemény közvetíti, de a közakarat nem illetékes, fogalmilag nem lehet illetékes benne. A társadalomra való visszavezetettségtől természetesen ez a szféra sem tekinthet el. Ennek fő eszköze a pártdemokrácia és a politikai döntéseket megelőző széles bázisú társadalmi érdekfeltárás, amely az államnak viszonylagos önállóságot biztosít és lehetővé teszi a szocializmus sajátos ellentmondásainak nyilvános társadalmi érdekképviselési rendszerben történő felszínre hozatalát.

A politikai rendszer az állam intézményrendszerén keresztül kapcsolódik a társadalom egészéhez. Az állam hordozza a népszuverenitást, a társadalmi önrendelkezést. Az államnak bírnia kell a társadalom támogatását, s ez jogi intézményekben, elsősorban a választási rendszerben nyilvánul meg. E második típusú kötődés nem kerülhet ellentmondásba az elsővel, bár a kettő közötti közvetítés intézményes mechanizmusai hiányosak, nem kellően kiépültek. Az államot a párt közvetíti, nem jogi, hanem politikai eszközökkel irányítja. Az állam fejlődését a pártpolitikai döntések befolyásolják, a lényeges változások a széles értelemben vett politikai szférában dőlnek el. A párt testületi döntései a képviselési szervek, illetőleg a kormány közbeiktatásával állami döntésekké válnak, és végiggyűrűznek a közigazgatás különböző döntési szintjein. A kötődést végső soron a *politikai stabilitás garantálja*.

IV. A szocialista államfejlődés összetevői

Szocialista államfejlődésünkben alapvetően két fő szakaszt különböztethetünk meg; az első 1949-től 1956-ig tartott, azt nevezzük kezdeti szocialista állammodellnek. Ekkor alakultak ki az állami berendezkedés alapvető jegyei, amelyek nagyfokú szervezeti állandóságot mutatnak. Az államfejlődés második szakasza 1957-től kezdődik és napjainkig tart. E két szakasz közötti megkülönböztetést nem elsősorban az államfejlődés belső jellemzőinek változása indokolja, hanem az államnak a társadalomban betöltött helye, a politikai állam és a szocialista típusú polgári társadalom viszonya, valamint az állam szerepe a politikai rendszerben. Az első szakaszt az állam túlzott központosítása, a pártnak való direkt alárendelése és a civil társadalom, a tényleges társadalmi ellenőrzés negligálása jellemezte. A második szakaszban – azonos alkotmányos modellben és ugyanabban a tulajdoni szerkezetben – lényegesen átvértékelődnek az állam működési mechanizmusai és megváltozik a politikai rendszerhez, elsősorban a párthoz való kötődésének jellege.

Az állam politikai rendszerbe ágyazottságát a mi viszonyaink között is – a polgári fejlődés fő vonalához hasonlóan – az alkotmány fejezi ki. A jelenlegi állami berendezkedés 1949-ben, a szovjet modell átvételével alakult ki. Ekkor megszűnt a rövid életű (1946–1949) köztársasági elnöki intézmény, jelezve, hogy vége a polgári demokratikus formának. „A központi államszervezetben... a szovjet fejlődésnél ismert hármas szervezet jön létre (képviselő-prezídium-kormány), megszüntetve a Magyarországon egyáltalában nem mély társadalmi hagyományokkal rendelkező köztársasági államformát és annak fejét, a köztársasági elnököt.”^{1 6}

Nem mintha e hármas szervezeti felállás kizárná a polgári berendezkedés lehetőségét. A szocialista államiságot nem maga az állam alkotmányos berendezkedése biztosítja – mivel ez formáját tekintve polgári jellegű intézmény –, hanem a pártpolitikai berendezkedés, a *lényegi egypártrendszer*, egyetlen párt tényleges vezető szerepe, a pártpolitikai versengés kizártsága és ezzel egyenértékűen a tökéletes tulajdonforma átalakítása. Az államban a polgári *formák* továbbélése szervezeti jelenség, ami persze nem esetleges momentum, hanem annak kifejezése, hogy az átmeneti társadalom polgári jegyeitől „terhes” és tovább viszi a citoyenek árutermelő közösségét. Az állam azért szocialista jellegű, mert a politikai akarat kiiktatta a tőkeviszonyt, a magánelsajátítás különböző intézményes formáit, és megszüntette az ennek megfelelő hatalmi ágak megosztását. Nem véletlen, hogy a szocialista államideológia

hangsúlyozza a hatalom egységét, és elveti a hatalmi ágak megosztását (checks and balances) és amennyiben mégis hasonló formákat intézményesít – a „hatalmi ágak” *szervezeti* elkülönítése, pl. bírói függetlenség –, ezt csupán munkamegosztási jelenségként fogja fel.

Az állam túlsúlyos szerepének kialakulása a kezdeti szocialista fejlődésben nem véletlenszerű és méginkább nem önkényes, a politikai voluntarizmusban gyökerező folyamat. A polgári intézményrendszer lebontása és különösképpen a tőkés tulajdonforma leépítése feltételezte, hogy történetileg az állami tulajdon lényegi túlsúlyán alapuló központosított politikai és állami hatalom vált a társadalmi-gazdasági intézményrendszer legfontosabb szereplőjévé. A termelési eszközök társadalmasításának állami formáját helyezte előtérbe az a tény, hogy a hatalom megragadására gyengén kapitalizálódott országokban került sor. Ez a forma szükségállapotban a szovjet-oroszországi hadigazdálkodás idején alakult ki, majd az ún. NEP-korszakban ez az államközpontú társadalmi szerveződés egy eredeti szocialista intézményrendszeren keresztül fokozatosan intézményesült és stabil formáját az 1936. évi szovjet alkotmányban nyerte el. E társadalomszerveződés lényegét tekintve mind a mai napig változatlan a Szovjetunióban és a szocialista országok többségében. Ez a szovjet típusú politikai rendszer a szocializmust népi támogatásra, de nem intézményes népi felhatalmazásra építi. Mozgásformájának lényegi meghatározója, hogy a társadalom fejlődési alternatíváit a párt dolgozza ki, s ezért a politikai rendszer a demokratikus centralizmust érvényesítő – különösen az 1956-ig terjedő időben erősen apparátuscentrikus, bürokratikus szervezési elveket megvalósító – pártirányításra épül, melynek demokratizmusát nem az állammal szemben kiépített társadalmi ellenőrzés biztosítja, hanem a pártdemokrácia – különböző mértékben intézményesített és felhasznált – keretei. A hazai korai politikai rendszer-modellben a párt felölelte a politikai mozgások egész felületét, közvetlenül irányította az állami és a társadalmi szerveket és a tömegszervezeteket.^{1 7} A párt túl-dimenzionált, mindenre kiterjedő szerepe – a pártdemokrácia negligálásával párhuzamosan – lehetetlenné tette az állam reális társadalmi ellenőrzöttségét és érdekintegráló szerepének kibontakoztatását, de elsorvasztotta, formálissá tette a politikai rendszer egyéb szféráit is, a társadalmi érdekkifejezés intézményeit. Ily módon, bár a népi demokratikus politikai rendszer – s ez az egyetlen lényeges különbség a szovjet típusú berendezkedéshez képest – a társadalom politikai egységének kifejezésére és biztosítására beépíti a népfrontot – mint egyéni tagsággal nem rendelkező

politikai mozgalmat – a politikai rendszerbe, autonóm szervezetek-re épülő szövetségi politika hiányában azonban a népfrontjelleg üres formalitás marad. A népfront, amely a szocializmus talaján kialakuló politikai irányzatok és ideológiák elismerésével a nemzeti egységet hívatott reprezentálni, még a polgári fejlődés jegyeit is magán viselő civil társadalom politikai kifejeződése, annak a ténynek az elismerése, hogy a társadalom – a kezdeti modellben megszüntendőnek és károsnak ítélt – politikai tagoltságát a gazdaság politikai társadalmasítása nem szünteti meg. A társadalomnak ezt a minőségét a politikai rendszer fejlődésének első szakaszában formálisan elismerték ugyan, ténylegesen azonban nem intézményesítették.

A politikai rendszer felépítését és mozgásformáit az érdekviszonyok megjelenítési lehetőségei és módozatai határozzák meg. Ebben a keretben lehet felvázolni az állam társadalmi szerepének alakulását. A kezdeti szocialista modellben, 1949-től 1956-ig a társadalom érdektagoltsága csak formálisan tükröződött a politikai rendszerben, a társadalom átalakításának legfőbb integratív központja a párt. Látens módon természetesen jelen van a társadalmi és a közhatalom kettőssége, de ezt a politikai rendszer nem kifejezni, hanem felszámolni akarja, azzal a hibás tételezéssel, hogy a rendszerrel való politikai azonosulás automatikusan biztosítja az ősztársadalmi érdek, valamiféle társadalmi optimum kialakulását. A politikai tagoltságot ugyan önmagában kifejezésre juttatja az állami képviseleti elv, a népszuverenitás formális-alkotmányos elismerése és a népfront szervezeti keretének kialakítása, a valóságos politikai viszonyokban azonban az állami és a társadalmi érdekközvetítő szervek a pártpolitika önálló érdekeket nem hordozó eszközeivé, medátoraivá válnak. A civil társadalom tehát legfeljebb megtúrt történelmi rekvizitum, amelyet – mint a polgári eszmék bázisát – fel kell számolni, s a politikát nem a magánügyén autonómiáján, és ennek intézményesítésén keresztül kell felépíteni, hanem a magánélet és a közélet közötti fal lerombolásával, a közéleti-politikai viszonyokban aktívan részt vevő szocialista személyiségtípus kialakításával. Ez az elv implicite magában foglalta, hogy az államot tömegszervezeti alapokra kell helyezni és teljesen alá kell rendelni a pártpolitikának. Természetszerű, hogy a társadalomnak az érdemi képviseleteken keresztüli befolyása nem, vagy csak nagyon korlátozottan – s többnyire csupán a helyi ügyekben – intézményesülhetett, az állam bürokratikus funkciói kerültek előtérbe.

Az alkotmányos berendezkedés intézményrendszere olyan tág kereteket biztosított, amelyben a szocialista államszerkezet tar-

talmát a konkrét politikai viszonyoktól függően, egymástól lényegesen eltérő minőségben lehetett meghatározni. (Nem véletlen, hogy az alkotmány első átfogó felülvizsgálatára csak 1972-ben került sor.)

Az alkotmány megalkotásának idejére, 1949 derekára kialakul a szubsztanciális egypártrendszer, de a többpártrendszert jogilag nem szüntették meg, ezt politikai tényként kezelték.¹⁸ Az alkotmány felvázolja a politikai rendszer alapstruktúráját, rögzíti a párt vezető szerepét, de az alkotmány nem a társadalom politikai viszonyainak jogi kifejezése, hanem az állam és a társadalom viszonyának rögzítése. Ez a dokumentum tükrözi az 1940-es évek végére kialakult kül- és belpolitikai viszonyokat, amelyek determinálták a magyar állami berendezkedés struktúráját.¹⁹ A népszuverenitás eszméit tükröző parlamentáris képviselet ugyan formálisan a népfront által képviselt társadalmi egységre épült, a társadalmi változásban gyökerezett politikai túldimenzionáltság azonban lehetetlenné tette a reális társadalmi igények befolyását a struktúra kialakítására.²⁰

Az egypártrendszer intézményesítése döntő mértékben határozta meg az állam, s ezen belül különösen a képviseleti szervek helyét és a társadalomhoz való viszonyát, de magukat a párton belüli viszonyokat is. Intézményes ellensúlyok hiányában az állam teljes mértékben alárendelődött a pártpolitikai formának, s ez megakadályozta az ún. szocialista jogállamiság garanciáinak megteremtését. Az államiság nem a pártok által képviselt politikai alternatívák társadalomra reflektált küzdőtere, hanem a politikai akarat közvetítője, legális normatívákba történő átkódolásának médiuma, szervező instrumentum a politika szolgálatában. Az egypártrendszer létrejötté megszünteti a párt hagyományos polgári felfogását is. A demokratikus centralizmus túlzó érvényesítése gyengíti a bázishoz kötődést, nem kedvez a mozgalmi jelleg fennmaradásának, elsorvad a párton belüli demokratikus kontroll. A politikai kompromisszumok intézményes kialakításának megoldatlansága – párosulva a párton kívüli érdekkifejezés időszakos lehetetlenülésével – a politikai irányzatok kiegyenlítődését végletesen megnehezíti. A politikai párt strukturálisan hajlamossá válik a túlcentralizálásra, ez rányomja bélyegét az egész politikai rendszerre, s ezen belül az állam mozgásformáira. A pártot és az államot funkcionálisan, a hatáskörök mentén nem lehet pontosan szétválasztani, s ezért a szervezeti szétválasztottságot a személyes „átkötődések” oldják. A politikai döntések egyszerre, párhuzamosan formálódnak a párt- és az állami szervekben, egymást korrigálva, kiigazítva, a pártszervek formális irányítása és végső döntési

kompetenciája mellett. E kezdetitől centralizált modellben fontos politikai döntések tartamát az állami előkészítés adja meg, az állami döntéseket pedig sok esetben a párt központi apparátusa diktálja.

Új típusú pártpolitikai mozgásformáról kell tehát beszélnünk, melyben legitimációs szerepre szűkül a mozgalmi jelleg, a pártnak nem napi szorító szükséglete a bázis újratermelése. A mozgalmi szükségleteket ennek ellenére a párt centruma hangsúlyozza, mivel a formális támogatás hatalomlegitimációs tényező. A párt működésében, mivel a kormányzás feladatát állandó jelleggel el kell látnia, hangsúlyozottá válik a bürokratikus jelleg, az apparátusok információs monopóliumuknál s annál fogva, hogy kezükben van az előkészítés, rövid távon a testületek fölé kerekedhetnek. A külső formális ellenzék megszűnésével lényeges kérdéssé válik a párton belüli tagoltság. Megváltozik a politikai rendszer, a pártpolitika fő funkciója a társadalom egységének és a politikai berendezkedés stabilitásának biztosítása, az ehhez szükséges feltételek megteremtése és újratermelése. A politika továbbra is az érdekelkülönített társadalmi csoportok érdekeinek egyeztetésére való törekvés, de anélkül, hogy ezek a csoportok megszervezhethetnek vagy megnevezhetnének magukat, tehát hogy politikai formát ölthetnének. Ebben a modellben az állam elveszítette önállóságát, teljes mértékben alárendelődött az MDP-nek, egy monolitikus politikai rendszerben, amelyben az alkotmány értelmében minden hatalom a dolgozó népé, de ez a hatalomgyakorlás nem ismert más közvetítést, mint a párt központi apparátusát.

A társadalmi rendszer átalakításához feltétlenül szükséges volt a hatalom egységesítése, a polgári jobboldal megfosztása a hatalom eszközeitől. Ami hiányzott, az a párt demokratikus önkorlátozása, a hatalom népi jellegének intézményekkel való kifejezése, ami ellensúlyozhatta volna a hatalom monopolizálására irányuló törekvéseket. Az eddigiekből is nyilvánvaló ugyanis, hogy a szocialista állami berendezkedés nem biztosított *tényleges* demokratikus garanciákat, mivel a hatalom csupán formálisan eredeztetik egy „össznépi” államból. Annyiban demokratikus az állam, amennyiben a párt. A párt pedig csak akkor maradhat demokratikus, ha a centrumot a bázis reálisan ellenőrizni képes. A demokratikus kihívás ebben a berendezkedésben is jelen van. Ez a kihívás nem sorolható a polgári vagy kispolgári eszmei törekvések körébe — *nota bene*: ezek is nyilvánvalóan jelen vannak —, mivel a csereviszonyokra épülő árutermelés magában rejtje a formális egyenlőség és a formális, garanciákkal biztosított demokrácia követelményét. Garanciák nélkül állandó bizonytalanság fenyegeti

és nincs nagyobb veszély a csereviszonyokra, mint a feltételek bizonytalansága. A hatalmi önkény kiszámíthatatlansága aláasta a formájában demokratikus alkotmányos államberendezkedést az 1950-es évek elején. Ha a párt demokratikusan épült volna fel, ez az állami tulajdon aránytalan túlsúlyára épülő struktúrában megakadályozhatta volna a szélsőséges kilengéseket, a gazdaság túlzottan egyoldalú és aránytalan fejlesztését, s ezáltal a politikai válság elmélyülését is.

A szocialista államszerkezet formálisan a képviselet primátusára épült, a testületek azonban nem bírtak valóságos érdekintegrlő politikai funkcióval. Az állam felépítésében nem volt helye a hatalmi ágak elválasztásának és kölcsönös ellenőrzésének, mivel a tényleges hatalom az államon kívül került. Érvényesült viszont a szervtípusok közötti munkamegosztás és az egyes típusok (képviselet, közigazgatás, bírói és ügyészi szervek) államszervezeten belüli viszonylagos önállósága. Az államszervezeten belül a súlypont a végrehajtó államapparátusra, a közigazgatási szervezetrendszerre esett – ezért jellemzi ezt a korszakot az elméleti irodalom az államigazgatási állam dominanciájával. Az államigazgatás közvetítette a politikai akaratot a társadalmi élet minden szférája felé, az államapparátus cselekvése a gazdaság, a művelődés, az oktatás, a kultúra és a tömegtájékoztatás minden lényeges szféráját behálózta. Ebben a centralizált, egyértelműen felülről vezérelt rendszerben a társadalmi mozgások végletesen túlpolitizáltak voltak, az egyes egyéni, csoport- és rétegérdekek formálisan felszínre sem kerülhettek. Ekkor alakult ki az érdekek politikailag érvényesített hierarchiája, az elvontan tételezett és a központi szervek által automatikusan képviselni vélt társadalmi érdek abszolutizálása háttérébe szorította az érdekelismerési folyamat strukturáltságát. Nem kis része volt ebben annak a felfogásnak, amely a társadalom fejlődését egyoldalúan függővé tette a társadalmi fejlődéstörvények tudatos felismerésétől, illetve azt vallotta, hogy a politikai rendszer központi szervei önmagukban képesek e törvények felismerésére és érvényesítésére.

Az államigazgatási eszközrendszer kiterjedtsége a gyors, extenzív növekedést szolgálta, a források folytonos reallokációját, de a túlbujánczott szervezetrendszer csak látszólag vált hatékonyvá, voltaképpen az esetlegesség jellemezte és a pillanatnyi szükségletek uralták.

Az állami hipertrófiának kettős közvetlen hatása volt. Egyrészt végrehajtva a szükségszerű társadalmi átalakítási feladatokat, mint a feudális elemek kiiktatása, a polgári demokratikus reformok meghaladása stb., nagyszabású gazdasági strukturális változásokat

eredményezett. Ebbe a sorba tartozik az ipar, ezen belül a nehéz- és a gépipar állótőkével való ellátása, erőltetett fejlesztése, később a mezőgazdaság politikailag szervezett kollektivizálása. A másik hatás a társadalom radikális átstrukturálódása volt.

Az államfejlődés első szakaszának végletes központosítottsága azzal járt, hogy a rendszerből hiányzik a kisebb integrációk belső ösztönző mechanizmusa, az államszervezet túlzott merevedésre való hajlama ellentmondásba került az innovációs igényekkel. A kormányzati szervek az egyirányú politikai függőségi viszonyok miatt elkerülhetetlenül indifferenssé váltak a valóságos társadalmi folyamatok, szükségletek és realitások iránt. Az ideológiában érvényesült az a feltételezés, hogy az állam automatikusan és zökkenőmentesen megtestesíti a közérdeket, illetőleg hogy a közérdeket, a „nép érdekeit” csak az állam és a párt központi szervei képviselik és képviselhetik.

Az államigazgatási állam központi jelentősége összhangban állott a tervutasításos gazdaságirányítás igényeivel. Azt is mondhatjuk, hogy ennek a struktúrának megvolt a maga belső logikája, kötődésrendszere, amelyet a deformációk csak jobban láthatóvá tettek, de a mozgástörvények nem közvetlenül a pártpolitikai akaratból eredtek. Ám nemcsak az államigazgatási állam túlsúlyáról beszélhetünk, hanem az állami feladatok túlzott központosításáról – ami megint csak szorosan összefüggött a direkt tervgazdálkodás koncepciójával. Ebben az államszervezetben nem volt lényegi szerepe a helyi-területi szervezetrendszernek, nem jelenhetett meg az államilag korlátozott önkormányzatiság. A tanácsrendszer intézményesítése a helyi akaratok és érdekek integrálására, a helyi önállóság intézményesítésére szolgált; a tanácsok egyértelműen beépültek az államszervezetbe, nem rendelkeztek tényleges önkormányzati jellegű jogokkal, tényleges saját forrásokkal, adóztatási autonómiával. Ilyen körülmények között az államfejlődés első szakaszában (1956-ig) a helyi-területi tanácsai szervek az állam, a központi közigazgatás meghosszabbításai voltak, szerepük többnyire a központi döntések végrehajtására és megvalósításának ellenőrzésére zsugorodott.^{2 1}

A kezdeti szocialista állammodell lényege a politikai hatalom túldimenzionáltsága, ennek felel meg az államigazgatási állam túlsúlya.

Ideológiailag ezt fejezte ki a „proletárdiktatúra” koncepciójának előtérbe helyezése, a szövetségi politika negligálása. Az ún. proletárdiktatúra egybefonódott a korábbi birtokos osztályok teljes kisajátításával és a bürokratikus centralizált párt korlátlan és ellenőrizhetetlen hatalmi monopóliumával. Mivel azonban a be-

rendezkedés szervesen magában hordozza a demokratikus kihívást és a társadalmi létfeltételek egyenlősítési igényét – mint stratégiai célrendszert – a hatalmi szerkezet monopolizálása csak időleges torzulás lehet.

Az államszervezet az osztályjellegét *nem intézményesítette*. A megvalósult berendezkedésben a „népi demokrácia” és a „proletárdiktatúra” nyilvánvaló ellentmondásba került egymással, s ezt az ellentmondást *magában az államban* nem lehet feloldani. Az ellentmondás feloldását a politikai rendszer egésze biztosíthatja, benne megy végbe az elszakadás az osztály-típusú berendezkedéstől az osztályjegyeket teljesen nélkülöző politikai formáig.

A népi demokrácia valóságos tartalma az lett volna, hogy a tőkeviszony kiiktatásának bázisán létrejön egy valóságos népfront típusú állami hatalom, amelyben egy demokratikusan felépülő párt tömegbázisra alapozva és nem adminisztratív eszközöket alkalmazva gyakorolja a vezető szerepet. Ha ugyanis a proletárdiktatúra valóságos államelvvé válik, a képviselőketben korlátozzák mindazokat, akik nem tagjai a munkáosztálynak, korlátozzák a nem-munkások választójogát. Nyilvánvaló, hogy az államot nem lehet ilyen direkt osztályalapra helyezni – nem is beszélve az osztály meghatározásának elméleti és főként praktikus nehézségeiről. Az osztályra orientáltság, ennek mértékétől függetlenül, csak politikai formát kaphat, államilag csak kivételesen érvényesíthető. Ennek elméleti magyarázata az, hogy az osztályviszonyok az állami tulajdonforma túlsúlya mellett, a magántulajdon lényegi kiiktatása talapzatán réteggülönbségekké alakulnak, noha az osztállyá „visszaalakulás” lehetősége mindaddig nem szűnik meg, amíg a társadalom alapviszonyai és ezzel együtt politikai formája át nem alakul. A potenciális osztálylétet az áruterelés és a munkamegosztás képviseli, s ez nagymértékben meghatározza a politikai mozgásformákat is. A politikai hatalom egyik központi funkciója a „visszarendeződés” megakadályozása, a polgári formák és a szocializmus értékeinek állandó összeegyeztetése. Ez a funkció azonban nem legitimálhatja az adminisztratív hatalmi monopólium kialakulását, a hatalom társadalmi felhatalmazottságának kiiktatását.

A demokratikus intézmények negligálása a korai fejlődésben abban lelte magyarázatát, hogy a politikai vezetés a népesség nagy részét a berendezkedés ellenségének tekintette, ezzel is legitimálható a hatalom túlzott centralizálását és külpolitikai érdekeknek való alárendelését. Ennek természetesen volt bizonyos valóság-alapja, amennyiben a paraszti kistulajdon államosítására való tö-

rekvés (a szövetkezetesítés lépcsőjének közbeiktatásával) a *paraszt-ság egy részét* potenciálisan szembeállítja a politikai rendszerrel. Az erre való előzetes politikai reagálás, az erőszakos módszerek alkalmazása zsákutcának bizonyult, ezt a történelmi fejlődés egyértelműen megmutatta. Az államosítási törekvések itt végképp ellentmondtak a valóságos *társadalmisítási* igényeknek. A szocializmus sztálini értelmezése – a civil társadalom felszámolásának hamis igénye – kizárja a részérdekek elismerését és azt az alapvető felismerést, hogy e berendezkedés – éppen a tulajdonforma elvontsága, az egyéni érdekektől való elvonatkoztatottsága és túlzott államosítotttsága, valamint a társadalom polgári korlátainak fennmaradása miatt – igényli az intézményes közvetítéseket és kiegyenlítéseket.

Az 1956. évi politikai válság, a politikai rendszer legitimitásának megszűnése azzal a hatással járt, hogy felül kellett vizsgálni a hatalom – a párt és az állam – és a társadalom viszonyát, és ebben a viszonyban nagyobb szerepet kellett kapniuk az intézményes érdekközvetítéseknek, a népfront keretében megvalósult szövetségi politikának, a társadalmi szervek (szakszervezetek és rétegérdekképviselések, majd napjainkban az egyesületek) érdekközvetítő és integráló szerepének. A szocializmus alapelveinek elfogadására épülő civil társadalom és a pártpolitikai társadalom-integráció közötti közvetítéseket meg kellett teremteni. Ebben a közvetítésben újraértékelődött az állam szerepe is. Mint láttuk, az első szakaszban az állam a pártpolitika pusztá eszközeként funkcionált, társadalmi behatároltsága relativizálódott. A szövetségi politika csak úgy valósulhatott meg, ha relative elhatárolódik egymástól a párt és az állam szerepe. Ez természetesen nem hatásköri kérdés, hanem politikai mérlegelés tárgya, és elsősorban a párt önkorlátozási képességén múlik. Nincs ugyanis olyan intézményes megoldás, amelynek alapján pontosan mérhető lenne a párt és az állam elválasztása. A szövetségi politika nem változtat a politikai rendszer – az előbbieken vázolt – kettős kötődésén, legitimitásán, a két pólus közötti közvetítéseket azonban a lényegét érintően átstrukturálja.

Az állam és a társadalom viszonyában új jelenségek figyelhetők meg az államfejlődés második szakaszában. Reális lehetőséggé vált az állam fokozott társadalmi ellenőrzése és jog által történő korlátozása. Korábban az állam társadalom életébe történő beavatkozásának szinte semmiféle intézményes korlátja nem létezett – ilyen korlátok a politikában fogalmazódtak meg, többnyire csupán praktikus szempontok alapján. Az állam demokratizálásának igénye egyúttal korlátozásának normatív szükség-

leteit is megteremtette. Ezzel párhuzamosan az 1960-as években megfogalmazódott az a koncepció, amely az állam szerepének szűkítését és a társadalmi ellenőrzés kiterjesztését egyes, a közigazgatás keretében ellátott funkciók *társadalmasításával* látta megoldhatónak. Egyes közigazgatási feladatok társadalmi szervek hatáskörébe utalása azonban azt eredményezte, hogy a társadalmi szervek a szabályozási, hatósági tevékenység hatására quasi állami jelleget öltöttek. Az előzetes várakozások nem igazolódtak, és bizonyossá vált, hogy az állami-közigazgatási funkcióbővülés ellensúlyozását, káros hatásainak kiküszöbölését más utakon kell keresni.

Az állam fokozottabb társadalmi ellenőrzését a jogilag korlátozott állam koncepciója és az érdektagoltság intézményes elismerése hatékonyabban szolgálta. Az 1956 utáni államfejlődés irányát a szocialista típusú civil társadalom politikai elismerése szabta meg. Egyértelművé vált, hogy az új típusú társadalom átmenetiségében is a munka közössége, amelyet a politika, mint általános tőkés integrál, az integráció azonban nem alapulhat pusztán érdekbeszámításon, hanem érdekkelkülönített intézmények közvetítését igényli.²² Az állam civil társadalom felőli korlátozottságát tükrözte az 1956 utáni törvényszintű jogalkotás. 1957-ben jelent meg az államigazgatási eljárási törvény, amely jogi garanciákat biztosított az állampolgároknak a hatósági eljárásban. 1959-ben megszületik az első szocialista típusú Polgári Törvénykönyv, amely az alkotmány alapján szabályozza a tulajdonformák viszonyát az áruforgalomban, a magánszemélyek vagyoni ügyleteit és társulási lehetőségeit. Ez a magasszintű jogszabály – ha korlátozottan is – elismeri a citoyen közösségi keretekbe ágyazott tulajdonosi-rendelkezési minőségét. A büntetőjog területén szintén körülhatárolódik az állam és az állampolgár viszonya, és megfelelő garanciák épülnek ki a személyes szabadság védelmére, a hatóságok cselekvésének pontos keretek között tartására. A munkajog területén ugyancsak körvonalazódik az állam mint munkaadó, és az állampolgár mint munkavállaló viszonya, és itt is megfogalmazódnak a jogi korlátok és a garanciák. E példaszerű felsorolást a jogalkotás széles felületén be lehetne mutatni. Célunk csupán a tendencia érzékeltetése, annak bemutatása, hogy miként intézményesül a politikai állam és a polgári társadalom viszonya az elkülönült, *a szocializmus bázisán* keletkező magánérdek és a közösségiség összeegyeztetésének reális alapokra helyezett szintéziseként.

A szocializmus bázisán végbemenő, a szövetségi politika keretében illeszkedő társadalmi kiegyenlítődési folyamatot, az „aki nincs ellenünk, az velünk van” politikáját úgy lehetett intézmé-

nyesíteni, hogy nem kellett megváltoztatni az állami berendezkedés *alkotmányos* formáit. Az állami tulajdon túlsúlyát nem az öngazgatási elvek érvényesítésével ellensúlyozta a politikai rendszer, hanem egyfelől a mezőgazdaság radikális szövetkezetesítésével – ennyiben érvényesült az öngazgatás elve, de nem az állami tulajdonforma felől –, másrészt a gazdaságirányítási rendszer átalakításával. E fordulatot a beszolgáltatási rendszer eltörlése és a közvetlen tervutasításos rendszer fokozatos átalakítása előzte meg.

Az azonos alkotmányos modell keretén belül azonban az állam működési formái lényegesen átalakultak, egyre erősebben fogalmazódott meg a demokratizálódás igénye, a politika társadalmi bázisának kiszélesítése. Ennek kulcskérdésévé vált a gazdaságirányítás átalakítása, az elkülönült gazdasági egységek önállóságának növelése, az államigazgatás és a gazdaság viszonyának újraértékelése. Ezt az igényt tükrözte az 1968. évi gazdaságirányítási reform, a közvetlen tervutasítások rendszerének eltörlése s az indirekt szabályozási rendszer bevezetése. Természetesen a reform nem változtatta – nem változtathatta – meg a gazdaság alapvető szerkezeti elemeit, márcsak azért sem, mivel a tulajdoni viszonyokban nem történt lényegi változás. A reform mégis nagy jelentőségű az állam és a társadalom kapcsolatának szempontjából, mivel kiterjedt a politikai rendszer működésének teljes felületére, anélkül, hogy abban hirtelen strukturális változást idézett volna elő. A hosszú távon megjelenő változások igényét azonban a reform az első perctől kezdve magába foglalta. A társadalom érdekszerkezetét ugyanis alapvetően új megvilágításba helyezte, s ezáltal kihívást intézett a korábbi intézményes berendezkedés egészéhez abban az értelemben, hogy lassú minőségi változások megérlelődését indította el. Ugyanakkor nyilvánvaló, hogy a reform intézményesítése nem volt ellentmondásmentes. Az ellentmondás éppen az államszerkezet állandósága és a – főként informális – működési mechanizmusok, illetőleg ezek intézményesítési igénye között feszült. A politikai rendszernek továbbra is szembe kell néznie a kettős legitimitás tényével, és állandóan az ellentmondás kibékítésén kell munkálkodnia. Ráadásul a politikai intézményrendszer reformtendenciái kiérlelik, felszínre hozzák, explicitté alakítják ezt az ellentmondást. Amint ugyanis a szocialista társadalom kialakítja a maga stabil legitimációs bázisát és saját alapján kifejlődött polgári társadalmát, ez a modell átalakításra szorul elsősorban abban a tekintetben, hogy a társadalom milyen mértékben szerveződik *felülről és hierarchizáltan*. Az érdekviszonyok differenciáltabbá válása és a politikai emancipáltság ellentmondásba kerül a korábbi társadalomszervezési formákkal, elsősorban az

állam túldimenzionált szerepkörével. Valójában nem arról van szó – mint ahogyan ezt sokáig hittük –, hogy az állam által gyakorolt funkciókat kell más intézmények között (érdekképviselői szervek, társadalmi típusú szervek, autonómiák) között elosztani; és még csak arról sem, hogy az államon belül kell hatásköröket átcsoportosítani a hatósági-közigazgatási szervezetektől a képviselői testületekhez, hanem sokkal inkább arról, hogy miként lehet a társadalom intézményeként (tehát nem csupán a politikai hatalom eszközeként) megszervezni. Ha az átalakítás szükségességét kellő időben nem észleljük, a gazdasági-politikai válságok ébresztenek rá arra, hogy intézményeink működése nemcsak szervezeti diszfunkciók miatt akadozik, hanem azért is, mert a társadalom kívül reked saját ügyeinek felelős intézésén és szerepe pusztán igénylőre szűkül az allokátorral, az állammal és a politikai rendszerrel szemben. *Hangsúlyozni kell tehát az államközpontú szocialista modell történelmi érvényességének korlátozott voltát.* Ugyanakkor azt is látni kell, hogy az állammal szembehelyezett – éppen a társadalom bürokratizálását észlelő politika által szorgalmazott – „népiesítési” tendenciák, az öngazgatási elv minden gyakorlati konzekvencia nélküli egyoldalú kíváncsága, valamint ezek szélsőséges kifejeződése, az állam elhalására vonatkozó sematikus elmélet éppúgy történelmietlen, mint az állam társadalomban játszott szerepe megváltozásának figyelembe nem vétele.

Magyarországon az állami tulajdonon alapuló állam, mint a demokratikus centralizmus elvére épülő, erősen központosított és tagolt központi-helyi közigazgatási szervezetrendszerrel rendelkező szervező-irányító hatalom, történelmi léptékű feladatokat hajtott végre azzal, hogy megteremtette a modernizáció alapvető feltételeit, a szocialista ipar intézményrendszerét, átalakította a mezőgazdaságot, a kulturális, szociális, egészségügyi hálózatot, megteremtette az alapokat az életszínvonal nivellálására és hosszú időszakon keresztül növelésére. Az államközpontúság egyúttal implicálta egy növekedési típust, implicálta magát a növekedésre orientáltságot. Az ún. túlzott növekedésre való hajlamot nem lehet – mint ezt gyakorta teszik – sem az állam, sem a vállalatok „hibájaként” értékelni, mivel ez a berendezkedés makrostrukturális összefüggéseiben kódolt hajlam. Ez egyúttal azt is jelentette, hogy a gazdaság a fejlődés első szakaszában „munkaerőérzetlen”, s ezért megvalósult a teljes foglalkoztatás, ami önmagában jelentős szociális vívmány.

A párt-állam egybefonódás mellett az itt vázolt fejlődés fontos komponense a szükségletek minden rétegre kiterjedő radikalizálódása, a rétegek társadalmi méretű kiegyenlítődése (ha ez rejt is

magában súlyos ellentmondásokat) és a hagyományos paraszti társadalom gyors leépülése. Ezek az „átstrukturálódások” kényszerű és elkerülhetetlen „eredeti ipari felhalmozásban” összegeződnek, melyben az állam, s ezen belül az államigazgatás, funkciói természetszerűen megsokasodnak és kialakul az intézményi rendszer öngerjesztő, önmagát növelő tendenciája. Az állam által is gerjesztett növekedési hajlamnak a gazdaságban nem alakult ki hatékony korlátja, sőt a profitmotívum hiányában a gazdasági egységek „beruházás-éhségét” központi gazdaságpolitikával kell korlátozni. A gazdasági korlát tehát nem azért nem érvényesül autonóm módon, mivel a politika a gazdasággal összefonódik. A pártpolitika – az állami intézményeken keresztül – voltaképpen két egymással ellentétes funkciót lát el: egyrészt gazdaságpolitikai döntésein keresztül keresletet teremt, másrészt az elkülönült gazdasági egységek természetes növekedési igényeit mederben kell tartania, azokat vissza-visszatérően korlátozni kénytelen. Ráadásul a beruházás – effektív tőkepiac hiányában – nem feltétlenül mércéje az egységnyi investíciós hányad hatékonyságának, ezt a követelményt – a nem számottevő versenyszféra kivételével – is állami eszközökkel kell kikényszeríteni, akár direkt, akár indirekt módon. Ha ez a funkció tökéletlenül teljesül, a gazdaság teljesítőképességének hiánya az életszínvonal csökkenésének hatására a rendszert fenyegető politikai válságba torkollhat.

A periodikusan kifejlődő pénzügyi-beruházási válságok jelzik, hogy a mennyiségi növekedés, amely a berendezkedés természetes ismérve, *önmagában* nem képes a társadalom konfliktusait feloldani. A hatékonysági-minőségi követelmények a politikai demokratizmus igényével párhuzamosan termelik ki a politikai mechanizmus átalakításának igényét – szükségességét. Ez először a gazdasági intézményrendszer reformjában jelentkezik (1968), mely szabályozás- és kormányzástechnikai jellegű (a gazdaságirányítási „*mechanizmus*” reformja).

Ezzel egyidőben jelentkezik az 1960-as évek végén, az 1970-es években az állam szerepe felülvizsgálatának igénye, ami lényegében az állam szerepének korlátozásaként, az államszerkezeten belüli munkamegosztás megváltozásaként, az elkülönült csoportérdekek markánsabb megjelenítéseként, az állam és a társadalom, az állami szervek és a gazdálkodó szervek, valamint az ehhez kapcsolódó funkciók markánsabb elkülönítéseként, illetőleg az erre vonatkozó igényként jelentkezik. Mindennek nem mond ellent az, hogy egyúttal megfogalmazódik az államszerep hatékonysága növelésének igénye is.

A fentiekből világosan kirajzolódik az a gondolat, hogy az állam szerepének változását, illetőleg a változások irányát és igényét azokból a folyamatokból kell és lehet megítélni, amelyek az egész társadalom szerkezetében végbementek. Ezek tükrében, ismerve gazdasági intézményrendszerünk mai teljesítő- és reagálóképességét, valamint azokat a társadalmi igényeket, amelyek a közhatalmat gyakorló állami és politikai szervekkel szemben felmerülnek, de méginkább sejtve a közeljövő kilátásait, megkockáztatható, hogy az államnak a társadalomban játszott szerepe reformra szorul, ami nem elsősorban szervezeti módosításokban kell hogy kifejeződjék, hanem funkcióváltásban. Ennek lényege, hogy az államot fokozatosan a társadalom eszközévé kell tenni és korlátozni lehet elkülönült közhatalmiságát. Ez egyet jelent azzal, hogy az államot, illetve azokat a szervezetrendszereket — elsősorban a közigazgatást —, amelyek államinak mondott feladatokat látnak el, megszabadítjuk a terméktelen, túlzott beavatkozó funkcióktól, a folyamatok egy részének irányítója helyett azok befolyásolóivá tesszük, és a beavatkozást a jelenleginél szűkebb körre mérsékelve megsokszorozzuk annak hatékonyságát. Eme elvont, filozófiai tűnő fejtegetésnek igen fontos gyakorlati konzekvenciái lennének, elsősorban a legfontosabb kérdést tekintve, az *állami tulajdonformát*, mint a társadalmasítás fő típusát illetően.

V. Az állam szerepét jelenleg meghatározó tényezők

Ma már sokan osztják azt a véleményt, hogy a szocialista átalakulás idején a társadalmi formációváltásban indokolatlanul eltúlzott szerep jutott az államosításnak. Pontosabban fogalmazva: politikailag funkcionális volt, mivel szabad teret adott a társadalmi átalakuláshoz és eltávolította a politikai ellenfeleket (más kérdés, hogy a politikai vezetés hogyan élt és hogyan élt vissza a lehetőséggel), ugyanakkor azonban egyúttal teret adott a túlzott bürokratizálódáshoz, nagymértékben kikapcsolta a társadalmi ellenőrzés intézményeit (gondoljunk a szakszervezetek és az érdekképviselői szervek, valamint az állami képviselőlet szerepének szimbolikus jellegűvé válására). Az önkormányzati és különösképpen az öngazgatási elemek elsorvadtak, és az 1956 után módosult politikai rendszerben is nehezen tudtak az újonnan kifejlődő, önkormányzatinak szánt szervezetek meggyökeresedni, valóságos autonómiát kiharcolni a túlzott és sokszor öncélú állami-politikai gyámkodás mellett. (Bizonyos kampányintézkedések jelzik ezt az erőtlenséget, így pl. a termelőszövetkezetek

helyenként irracionális összevonása.) Az önerőre támaszkodásnak, az autonóm szerveződésnek nem alakultak ki intézményes paradigmái, sőt minden ilyenfajta törekvés mindmáig gyanúsnak, ha nem ellenségesnek minősül. A fő probléma abban rejlik, hogy a politikai rendszer — s ezen belül a végrehajtó hatalom — túlzottan és egyedülként intézményesítette az *államelvet*, az államigazgatás dominanciáját. Ezt a társadalmasítás legmagasabb rendű formájának tüntette fel, és a demokratikus, öngazgatási, önkormányzati szerveződést csak szimbolikusan, politikai frázisként emlegette, tehát túlzottan sematikusán gondolkodott. Fel sem merült, hogy a különböző szerveződési típusokat egymás mellett is lehet alkalmazni, miután minden szerveződés ideáltípusává az állami vált, ami még a quasi-érdekképviselői szerveknél (szakszervezetek) is megfigyelhető volt. Az 1960-as évek társadalmasítási kampánya a másik végletet képviselte, többnyire csak papíron, mert végképp nem fért össze a kialakult szisztémával.

A jelenlegi helyzetben szükségesnek látszik az állami szerveződés mellé egyenrangúként intézményesíteni az önkormányzati és az öngazgatási típusú szerveződést anélkül, hogy ezeket önmagukban magasabb vagy alacsonyabb rendűnek kiáltanánk ki, s rendszermeghatározó tényezőkké tennénk. A strukturális egyenlőtlenségeket hordozó társadalom nem irányítható önkényesen kiválasztott rendező elvek mentén. Politikai választ kell keresni arra a kérdésre, hogy az egyes intézmények milyen típusú szerveződéssel működnének a leghatékonyabban és szolgálják egyszerre a csoportérdekeket és a csoportérdekek bázisán a politikai mechanizmus által megfogalmazott társadalmi érdekeket. Meg kell haladni az állam vagy piac, illetve a terv vagy a piac látszólagos alternatíváját, amivel az utóbbi évtized közgazdasági és politikai irodalma oly sokat foglalkozott. A fő kérdés olyan termelési struktúra kialakítása, amelyben a lehető leginkább érvényesülnek a valóságos teljesítményeken alapuló hatékonysági követelmények. Feltételezhető, hogy egy ilyen *vegyes gazdasági* struktúra csak úgy hozható létre, ha az állam beavatkozási funkcióit leszűkítjük, egészen odáig menően, hogy igen sok kisebb termelőegységben perspektivikusan az állami tulajdonlást és ezzel együtt az állami közvetlen személyzeti és gazdasági beavatkozást is megszüntetjük.

Ha ezt a lépést nem tesszük meg, csak az irányítási viszonyok megjavítása kínálkozik lehetőségként. Az ebben rejlő lehetőséget távolról sem merítettük ki, de ez az irányvétel nem oldana meg alapvető strukturális gondokat. Nevezetesen nem lenne hatásos arra, hogy az állam szerepének túlhajtásaként, a centralitás aránytalan érvényesüléseként a demokratikus centralizmuson

belül a gazdaság túlnyomó része bürokratizálódott, elveszítette rugalmasságát és hatékonyság-orientáltságát. Nem taglalva itt ennek gazdaságszociológiai részletkérdéseit, meg kell állapítani, hogy a gazdaság alkalmazkodó-képtelenségének kialakulásához nagymértékben hozzájárult az állammal való összefonódás. Az állami vállalat, bár elkülönült gazdasági egységként, felvette az állami intézmények viselkedési módozatait. A ráfordítás-érzéketlenséget pontosan megmagyarázza erőforrás-igénylői pozíciója, melyet a társadalom alapvetően használati értékre orientáltsága politikailag erősen legitimál (ha valamely termék tartósan hiányzik, az ágazati minisztérium ezért felelőssé tétetik és a felelősséget vállalni kénytelen is). A jelenlegi helyzetben, az állami tulajdonforma túlsúlya mellett nem húzható markáns határvonal állam és vállalat, állam és gazdaság közé. Amíg a gazdaság az állam részeként, lényegében ingyenesen jut a fejlesztési forrásokhoz az állami újraelosztásból, és nem a saját teljesítményétől is függő tőkéjét realizálja, addig ez a határvonal nem is húzható meg.

Az állami tulajdon túlsúlya akadályozta meg az 1970-es évek elején a helyi tanácsi önkormányzat kialakulását is. Anélkül, hogy a részletekbe bocsátkoznánk, meg lehet állapítani: a tanácsrendszer nem kapott normatív garanciákat arra, hogy a szükségleteknek megfelelően a vásárlóerő elvonásával módosítsa a fogyasztás-felhalmozás arányait, pedig ez egy *bizonyos sávban* mindenképpen szükséges lett volna ahhoz, hogy a lakossági infrastruktúra autonóm döntések alapján nagyobb részesedéssel kerüljön az investíciós hányadba. A helyi önkormányzat igénye így elsősorban politikai törekvés maradt, anélkül azonban, hogy kibontakozásához a megfelelő garanciákat kidolgozhatták volna. Az állami tulajdonforma e területen való érintetlenül hagyása, a helyi adóztatási autonómia negligálása és a tervezési rendszer változatlanul hagyása eleve magában rejtette a politikai koncepció hosszú távú elsikkadását – amit ma már teljes bizonyossággal konstatálni lehet. Természetesen mindez nem azt jelenti, hogy a koncepció meghirdetése minden hatás nélkül maradt, mivel a tanácsi infrastrukturális részesedés, ha nem is jelentős mértékben, növekedett és nőtt a tanácsi önállóság is, ha nem is mindig a kívánatos irányban.

A fentieknek megfelelően az államélet továbbfejlesztése szorosan kapcsolódik nemcsak az államnak a politikai mechanizmusban játszott szerepéhez (a társadalomtól intézményesen elkülönült hatalommal való rendelkezés, a társadalmi befolyásolás és ellenőrzés különböző formáinak érvényesülése mellett), hanem ezen belül, különösképpen a gazdasági döntésekben gyakorolt beavatkozási funkciójának mélységéhez, kiterjedtségéhez is. Ezen a téren jogosult a társa-

dalom és az állam intézményi-hatásköri konzekvenciákkal járó határozottabb megkülönböztetése. Korábban sokáig tartotta magát az a téves nézet, hogy az állam (ezen belül a hatósági funkciókat gyakorló közigazgatás) ab ovo a közérdeket képviseli, illetőleg automatikusan érvényesíti azt, döntéseivel a magasabb rendű érdeket juttatja kifejezésre. Túl azon, hogy a nézet részben az érdekviszonyok helytelen kezelésének elméleti hibáiban is gyökerezett, politikailag és igazgatásszociológiailag is félrevezető volt. A gyakorlatban az államot reprezentáló intézmények a politika által transzformált és közvetített társadalmi értékek alapján réteg- és csoportérdekeket preferálnak és diszpreferálnak, érdekeket a közérdek szintjére transzformálnak.

Az állam szerepkörének újrafogalmazásánál elsőrendű feladat újra meghúzni az állam és az attól relatíve függetlenített gazdasági szféra határvonalát, pontosan körülhatárolni a gazdaságnak azt a körét, amelyben továbbra is feltétlenül indokolt az állam közvetlen jelenléte (bár ennek formáit kívánatos átalakítani a jelenlegihez képest), abból kiindulva, hogy a szocialista társadalomban továbbra is elsőrendű cél a használati értékre-orientáltság, az alapvető társadalmi szükségletek társadalmi alapból történő biztosítása vagy megelőlegezése. További kérdés a gazdaság ezen kívül eső részének „államtalanítása”, új tulajdoni konstrukciók kiépítése és egymással való összehangolásuk. Hangsúlyozni kell, hogy *több rendező elv egymás melletti érvényesítéséről* lenne szó, nem pedig sémák mechanikus alkalmazásáról. Így meg kell találni – és ez mindenképpen széles alapon történő politikai mérlegelés tárgya lehet – a megfelelő arányokat a különböző típusú tulajdonformák, s ezzel együtt rendelkezési és kockázatviselési formák között. A tulajdon különféle formái természetesen nem képeznek véglegesen rögzíthető arányt. Az állam szerepének szempontjából az tekinthető fontosnak, hogy az nagymértékben differenciálódna és lényeges különbségek alakulnának ki e tekintetben attól függően, hogy irányítói, befolyásolói vagy törvényességi felügyeleti és ellenőrző jogosítványokat gyakorol-e. Jelenleg ezek a funkciók mind jogilag, mind szociológiailag nagymértékben összemosódnak.

Kétségtelen, hogy a jelenlegi viszonyok között a strukturálisan a legmélyebb összefüggéseket érintő kérdés a tulajdoni arányok átalakítása. Ám ezzel kapcsolatban feltétlenül meg kell jegyezni, hogy az állami tulajdoni arányok megváltoztatása önmagában elégtelen válasz a komplex kihívásokra. Az állami vállalatok irányítási viszonyait is át kell alakítani, olyan normatív eljárásokat kell kiépíteni, amelyek a minimálisra csökkentik a szubjektíviz-

mus és dilettantizmus érvényesülését. Gazdasági problémáink halmozódásában szerepet játszik a gazdasági döntésmechanizmus rendszerének egy sor irracionalitása, a döntések egy részének „idő előtti” átpolitizálódása, a politikai irányítás és a pártdirektívák diszfunkcionális keveredése az állami szervek érdekérvényesítési csatornáival. Ehhez járul az ún. „áldöntések” jelenléte, a döntések gyakorta tapasztalható szakmai megalapozatlansága, a felelősségi viszonyok elmosódása. Különösen a fennmaradó állami szféra beruházási döntéseinél kell érvényesíteni a szakmai-társadalmi kontroll hatékonyabb eszközeit — már csak azért is, mert továbbra is ez az investíciós hányad fogja alapvetően meghatározni gazdasági növekedésünket.

Az állam politikai szerepe szempontjából kétségtől gazdagsági funkciója a legfontosabb; a gazdasági jogosítványok kialakítása, az állam és gazdaság viszonyának meghatározása nagymértékben megszabja az államnak az egész politikai rendszerben játszott szerepét, különösen ha az átalakítás olyan széles sávban történik, mint aminek szükségességét ma feltételezzük. Ezzel azonban nem írtuk le teljesen az állam szerepét a hatalmi mechanizmusban. A teljesség kedvéért meg kell említeni az oktatás, művelődés és a helyi szolgáltatások, valamint az állam viszonyát. Az állam direkt beavatkozási funkcióinak feltételezett csökkenése e területeken is érezhető lenne. E téren is éppen az érdekviszonyok bátrabb érvényesítése tenné lehetővé, hogy az állam szűkebb sávban történő beavatkozása a jelenleginél lényegesen hatékonyabb legyen. Az állami támogatást e téren is differenciáltan kellene biztosítani, és egyes területeken *feltételekhez kötötten* megnyitni. Társadalmi igazságtalanságok újratermelődését lehetne mérsékelni azáltal, ha az állam jövedelemakkumuláló szerepe csökkenne, támogatása viszont fokozottabban *szociálpolitikai jelleget* öltene, és azokat célozná meg, akik tényleges hátrányos helyzetüknél fogva valóban össztársadalmi támogatásra szorulnak. Jelenleg sok esetben az egyébként is lényegesen jobb helyzetben levők indokolatlan támogatást élveznek a társadalmi alapból, bár ezt az elosztási rendszer elfedi. Az állam szerepváltozásának koncepcióját feltétlenül össze kell kötni egy szociálpolitikai koncepcióval is.

Az állam funkcióinak átalakítása, az államigazgatási állam demokratikus korlátozása természetesen nem elégséges válasz a szocialista fejlődés által reprezentált komplex kihívásra. Továbbra is a társadalomra való visszavezetettség a szocialista államiság — és a politikai rendszer — egyik központi problémája. Ennek megítélése szélsőséges álláspontok között mozog. Az egyik póluson áll az a vélemény, hogy a berendezkedés természeténél fogva nem

igényli a felhatalmazottságot, mivel fennállását csupán a párt hatalmi helyzete garantálja. Eszerint a társadalom „természetes” hajlama a tökéletes forma felvétele, s ezt a hajlamot csak a politikai akarat ellensúlyozhatja.

A másik oldalon az a vélemény áll, hogy a politikai hatalom teljes mértékben alárendelődik a társadalmi akaratnak, ettől eltérő legitimációs bázisa nem lehet. „A szocialista hatalom legitimációja nem transzcendens alapon nyugszik, nem valamiféle szent, ősi jogra épült; egyetlen forrása van, a *népszuverenitás*, a népakarat. S ez elsősorban a választásokon, a választott testületek munkáján manifesztálódik. Választási rendszerünk fejlődése a *politikai hatalom* demokratizálódását jelzi; ennek fontos, de korántsem utolsó lépcsőfoka a választójogi törvénytervezet.”²³

Ez a vélemény a testület nyilvánvaló súlytalanságát azzal magyarázza, hogy egyrészt túlságosan összefonódik a törvényhozó és a végrehajtó hatalom. A másik ok az, „*hogy a képviselőség, a tanácstagság nálunk nem foglalkozás, hanem társadalmi munka...* Alkotmányunk szerint az Elnöki Tanács két ülőszaka között *helyettesíti* az országgyűlést, az állampolgárokat közvetlenül érintő kérdéseket azonban törvényben kell szabályozni. Ennek ellenére nálunk rendeleti kormányzás folyik; az országgyűlés évente alig három-négy törvényt alkot és alapvető, tehát a parlament hatáskörébe tartozó viszonyokról csak törvényerejű rendelet, kormány- vagy miniszteri rendelet intézkedik. Mi nem engedhetjük meg magunknak, hogy képviselőink főfoglalkozású törvényhozók legyenek, de a laikus rendszernek is vannak előnyei.”²⁴

Államiságunk fennállása óta nem tudja megoldani a képviseletek hatékony beilleszkedését a politikai rendszerbe. A testületek társadalmi közvéleményt áramoltatnak, teret adnak egyes érdekösszeütközéseknek, de a tartalmi párt-állam összefonódás ténylegesen gátolja politikai önállósításunkat. A képviseletek létét az biztosítja, hogy a politikai rendszer csak rövid távon nélkülözheti a társadalom többségének támogatását, szűk rétegérdekekre, voluntarisztikus elképzelésekre hosszú távon nem építhető. A képviseletek ezért szerepet kapnak a társadalmi konszenzus újratermelésében, az állami legitim hatalomgyakorlás azonban az egypártrendszer keretében nem jelenti e hatalom szubsztanciálissá tételének lehetőségét. Mint érdekközvetítésre van szükség rá, a politikai hatalom számára ad formalizált mozgási kereteket. A politikai hatalom hajlamos is e keretek lebecsülésére, valóban formális-ként történő kezelésére. Ez azonban éppúgy illúzió, mint az a törekvés, hogy az állam, mint társadalmi érdekegyeztetési terep, a politikai hatalom fölé kerekedjék. A gazdaság válsága jelzi

először, ha a társadalom nem rendelkezik konszenzusteremtő, ki-egyenlítő mechanizmusokkal, közvetítésekkel. Önmagában persze a konszenzusteremtő-képesség nem iktatja ki a válság fenyegetését, csupán annak kezelési módjainak ad nagyobb teret. Az állam és a párt egymástól való formális szervezeti elkülönítése már önmagában is megteremti a közvetítés igényét, amelyben az állami képviselők, a társadalmi érdekegyesítések szervei és a bürokratikus apparátusok, az utóbbiak súlybeli fölényével vesznek részt.

A legális hatalom gyakorlója tehát az állam, melynek legfőbb testülete, az országgyűlés, a népszuverenitás hordozója. Az állam hordozza a polgári képviselői elvet, a berendezkedés *formája* parlamentáris köztársaság. A „népköztársaság” jellegnek abból a szempontból van értelme, hogy kifejezi a berendezkedés magántulajdon-nélküliségét. A polgári demokratikus típusú parlament formái átvétele ellentmondások forrása. „Ennek lényege ugyanis az eltérő célokat, sőt gyakran eltérő osztályérdekeket képviselő pártok nyílt küzdelme – még ha az igazi döntések gyakran nem is a parlamentben születnek –, a politikai pártpluralizmus. Nálunk pedig nincsenek már antagonisztikus érdekű osztályok vagy éppen ilyen antagonisztikus osztályérdekeket kifejező pártok – hiányzik tehát a polgári demokratikus parlament alapvető funkciója. A hagyományos képviselőház külsőségeinek, formájának magatartása bizonyára rendelkezik egy ideig hagyományőrző szereppel (főleg az idősebb nemzedék számára), de pluralizmus, sőt érdekellentétek nyilvános összecsapása nélkül éppen az érdemi döntések meghozatalánál válik formálissá, feltűnő ellentétben alkotmányos, jogi helyzetének előkelőségével. Azok a tiszteletreméltó törekvések, amelyek helyi érdekű interpellációkkal vagy az érdemi vita átvitelével a (nem nyilvános) bizottságokba igyekeznek a megmegegyezett formákba életet lehelni, maguk bizonyítják, hogy a régi formák nem mindig alkalmazhatók az új tartalomhoz. Formális többpártrendszer csak fokozná a fenti ellentmondást. Ezzel szemben működőképes lehetne egy nem politikai, antagonisztikus, de valódi érdekellentéteket, csoportérdekeket, alternatívákat kifejező választási és tárgyalási rend.”²⁵

A fenti érvek nagyon is valós ellentmondásokat érintenek. A parlament nem gyakorolhatja ugyanazokat a funkciókat a szocialista berendezkedésben, mint a tőkés formációban. A két formáció közötti *folytonosság* azonban valóságos szükségleteket testesít meg. A *szocialista típusú polgári társadalom* igényli a törvényes garanciákat, a társadalom fejlődési alternatíváinak nyilvános mérlegelését. A pártpolitikai és az állami képviselői forma hatékonyabb és érdemibb összeegyeztetése elkerülhetetlen feladat.

Jelenleg ez a képviseletek érdemi szerepének növelését jelenti, az állami bürokrácia hatékonyabb alárendelését. Azzal az illúzióval azonban szakítani kell, hogy a képviseletek a politikai rendszer túlsúlyos mozzanataivá válnak. A parlament szerepének növelése jogi-normatív és szervezeti változásokat tételez fel.

A legális hatalom jogi hordozója a többségi társadalmi felhatalmazást élvező törvény, mint a többségi érdek képviseltségének fikciója, amit csak forradalmi eszközökkel rendelkező tényleges társadalmi hatalom kérdőjelezhet meg. Társadalmi erőszak tehát normál állapotban csak törvényes felhatalmazás alapján lehetséges, az alkotmányos elvekkel összhangban.

A társadalmi felhatalmazást a választási rendszer közvetíti. Többpártrendszer hiányában azonban a választások politikai tagoltságot nem fejezhetnek ki, s ezért automatikusan népfront-jellegűek még akkor is, ha nem ilyenként hirdetik meg. A társadalom rétegérdektagoltsága valóságos érdekegyeztetési igényeket takar, ez az érdektagoltság azonban vagy egyáltalán nem jelenik meg a politikai rendszerben (egyes diszpreferált rétegek, például nyugdíjasok) vagy a bürokrácia – sajátosan érdektorzító – egyeztetési mechanizmusába kerül. A lényeg az, hogy a jelenlegi állami mechanizmus csak nagyon korlátozottan reflektál a közvetlen, magát megnevezni képes társadalmi érdektagoltságra.

A legális hatalom ebben a szerkezetben törvényszerűen formális, a politikai akarat transzmissziójaként *jelenik meg*. A megjelenési formától eltekintve persze mint önálló objektiváció, belső szerveződéssel és érdek-képződéssel nagymértékben képes a sui generis politikai szféra korrigálására vagy manipulálására. Az állam alsóbb, kevésbé nyilvános bürokratikus szintjein (minisztériumok, helyi közigazgatási szervek, vállalati bürokráciák) a legális hatalom bizonyos fokig függetlenedik a társadalmi formális akarattól, a társadalmi ellenőrzéstől és a politikai akarat sem képes minden részletében kontrollálni. A politikai szféra azonban a lényegi vonalakon esetszerűen beavatkozik, ha az adminisztratív szféra elmentébe kerül elképzeléseivel és igazi vagy vélt érdekeivel. Az állami akaratképzésben tehát kiküszöbölhetetlenül keverednek az adminisztratív szervek és a politikai apparátusok céltételezései, értékei, akaratai.

Az eddigiekből kitűnik, hogy igen sok területen indokoltnak mutatkozik az állam társadalom életébe való beavatkozásának szűkítése. Immár történelmi tapasztalat, hogy a totális beavatkozás hatékonysága kétségesse tehető. A társadalmi folyamatok befolyásolhatósága nem olyan mértékű, ahogyan azt korábban hittük. Bizonyos strukturális összetevőket látszólag könnyű radikálisan

átalakítani (például a társadalom szerkezetét parasztiból átmene-tivé), de az ilyen történelmi léptékű átalakításoknak komoly kon-zekvenciái és hosszantartó rejtett hatásai vannak. Politikai rendsze-rünk hajlamos társadalmi konfliktusokat pusztá szabályozással, reflektív módon orvosolni, a beavatkozást újabb és újabb beavat-kozással gyógyítani. Ennek igen sokszor „túlkezelés” a követke-zménye, a társadalmi szövet immunissá válik a kezeléssel szemben. Tapasztalható a jogszabály-infláció különösen minisztériumi szinten, sok a meggondolatlan, igen rövid idő alatt felülvizsgálat-ra kerülő és módosító jogszabály, a joganyag „átlagos életkora” túlságosan rövid. Külön probléma, hogy a beavatkozások egy ré-sze társadalmilag nem végiggondolt, nem kellően megalapozott, s így ezek társadalmi hatása vegyes. Ráadásul igen kevésbé hatékony a beavatkozás hatásmechanizmusának ellenőrzöttsége, visszacsatolása, az indokolatlan vagy diszfunkcionális beavatkozás gyors korrigálásának mechanizmusa sokszor hiányzik.

VI. Az állam továbbfejlesztésének társadalompolitikai összetevői

Az állam szerepének újragondolását több körülmény is szükségessé teszi. Láttuk, hogy a szocialista típusú civil társadalom pusztá léte azt jelenti, hogy az elkülönült állam közvetítésekkel képes a társa-dalmi érdekegyeztetésre, és ebben kitüntetett szerepe van a párt-politikai mozgásoknak. Az állami és a politikai funkció — a be-rendezkedésből adódóan — elkerülhetetlenül összefonódik. A ter-melési eszközök társadalmasított, döntően állami tulajdona esetén kialakul a gazdaság egészére vonatkozó politikai és kormányzati felelősség. Ezt a felelősséget a politikai vezetés nem háríthatja el, de mindenképpen megoszthatja, sőt meg is kell osztania. A párt-vezetés nagyfokú formális döntési szabadsága tartalmi kötöttsé-gekkel terhes, a döntések nagymértékben predetermináltak és olyan szférákban formálódnak, ahol a politikai ellenőrzés pusztán szimbolikus. Olyan gazdasági törvényszerűségek működnek, ame-lyek hatása alól a politika nem térhet ki, annak ellenére, hogy esetleg az a látszat, miszerint a politika autonóm módon, tetsző-legesen avatkozhat be a társadalmi-gazdasági folyamatokba. Ez koránt sincs így. Ha beavatkozása következményeit nem méri fel gondosan, az autonóm döntés korrigálásra kényszerül, ha erre egyáltalán még módja kínálkozik. A döntési szabadság csak a tár-sadalmi folyamatok reális számbavételén érvényesülhet, az min-denképpen korlátozott. A tőkekisajátítás dinamizálja a magán-

profitra alapozódó integrációs érdekeket, amely a tőkés gazdaságot uralja még ma is, a tőkefunkciók szervezetiesített, társadalmasítottabb formáiban is. A tőkefunkciók radikális központosítása hallatlanul megnöveli a *rövid távú* illuzórikus döntési szabadságot. Így például az 1940-es évek végén a tőkefunkciók *államosítása* lehetővé tette a gyors extenzív növekedést, részben a mezőgazdaság, részben az infrastruktúra fejlesztésének, olykor amortizációjának (lásd állami bérlakások) rovására. Mivel azonban az intézményesült gazdaság egyéni és csoportérdekekhez kötött folyamat, és fellelhetők benne a szerkezeti arányosság követelményei (ha ezeket nem is lehet abszolutizálni), a gazdaságirányítási voluntarizmus, az érdekviszonyoktól való elvonatkoztatás — akár „dogmatikus”, akár „liberális” változatában — rövid idő alatt válságot eredményez, ami ellátási és egyensúlyzavarok formájában jelentkezik. Míg a tőkés válság ismérvei a túltermelés, a növekedés lelassulása, az infláció és a munkanélküliség, addig a szocializmusban elsősorban a hiányjelenségek és a beruházások hatékony kontrolljának hiánya okoz válságszituációkat, a hazai viszonyok között tetézzve az inflációs folyamatokkal. A gazdaságpolitika társadalmi megalapozatlansága húzódik meg mind az ötvenes évek első felének, mind a jelenlegi időszak válságtendenciái mögött.

Mivel a konstitutív politika ideológiailag is tételezetten felelős a társadalom irányításáért, a válság igen hamar legitimációs válsággá fordulhat át.

Ez is arra utal, hogy a politikai rendszer minden lényeges összetevőjénél — így az államnál is — keresni kell a legitimációs válság kialakulásának megelőzésére és kezelésére alkalmas eszközöket. Az utólagos válságkezelés politikailag és gazdaságilag is költséges dolog. A válságelhárítás legfontosabb eszköze a pártdemokrácia, amellyel azonban e tanulmány keretében nem foglalkozunk. A másik lehetséges mód — a kettő nem zárja ki egymást, ellenkezőleg — a politikai kormányzat és a társadalmi felelősség hatékonyabb, érzékelhetőbb megosztása, anélkül, hogy feladnánk elért szociális vívmányainkat. A redisztribúciós funkció mérséklése, illetőleg súlypontjainak átrendezése tehát nemcsak egy „neoliberális” nézetrendszerbe illeszthető bele. A gazdasági berendezkedés szerkezete igényli, hogy a folyó termelés eredményességét ne a *sui generis* politika, hanem az ettől *relatív*e elkülönülő politikai kormányzat (az ún. erős kormány) vállalja a felelősséget. Ez tulajdonképpen a harmadik eszköz a legitimációs válság elhárítására, megelőzésére vagy enyhítésére. Ezáltal jobban elválasztható a politikai rendszer és a kormányzati hatalom felelőssége, a „kormányválság” lehetőségének beiktatásával csökken a „rendszervál-

ság” kialakulásának valószínűsége. Ez csak úgy valósítható meg, ha a gazdaságirányítás még indirektebbé és demokratikusan ellenőrzöttebbé válik. A kettő nem mond ellent egymásnak, annak ellenére, hogy az utóbbi követelményt elhanyagolják vagy demokratikus igénynek minősítik, s legfeljebb fügefalevélként – teljesen inkonzisztens módon – alkalmazzák (lásd egyes öngazdátásinak mondott koncepciókat). E célok eléréséhez szükséges a jelenlegi tulajdoni–rendelkezési arányok átalakítása, de nem a magántulajdon javára, hanem az érdekeltiségi elemeket közvetlenebbül hordozó csoportrendelkezés megerősítésével. A jelenlegi gazdaságirányítási koncepció tartalmaz ilyen elemeket. A tulajdon feletti rendelkezési arányok megváltoztatása lényegében nem érinti a központi beavatkozás lehetőségét, mivel az közhatalmi úton is biztosítható – igaz viszont, hogy több formális demokratikus kötöttséggel.

A politikai funkció lényege a folyamatos helyzetértékelés és a stratégiai funkciók határozott érvényesítése; struktúrapolitikai döntések, kivételes esetekben konkrét beavatkozás, a folyamatok elemzése, tudományos alapokon álló politikai értékelése. Jelenleg részletekbe menő gazdaságpolitikai döntéseket a párt vezető testületei (Politikai Bizottság, a KB Titkársága és a Központi Bizottság) hoznak, s ezáltal elhalványítják a kormányzati szervek felelősségét. Elfogadott politikai elveinknek jobban megfelelne a pártszervek általános politikai irányítása s ezzel párhuzamosan a kormányzati szervek felelősségének megnövelése. A konkrét párt-döntések mögött jelenleg is meghatározó szerepe van az állami szervezetben folyó előkészítésnek. E szervek felhasználhatják információs monopóliumukat, szakmai háttérüket, s a maguk differenciált érdekei szerint befolyásolhatják a politikai döntéshozatalt. Sok esetben az a látszat keletkezik, hogy a politikai testületek hozták az érdemi döntést, valójában azonban önálló szakmai kontroll-lehetőség nélkül eleve leszűkített alternatívakeretben csupán politikai felelősséget vállalnak. A felelősség megosztása tehát növelné a sui generis politika mozgásszabadságát is és egyúttal erősíteni a párt mozgalmi-politikai jellegét a bürokratikus funkciók rovására. Ez lényeges változásokat feltételez nemcsak az állami berendezkedésben, hanem a politikai struktúrában is, elsősorban a párt és az állam kapcsolatában, a párt vezető szervei és a kormányzati szervek (országgyűlés, államfői funkciókat gyakorló szerv, kormány) viszonyában.

A fentiekből is leszűrhető az a következtetés, hogy az állam szerepére vonatkozó politikai döntés tartalmi kérdéseit csak az egész politikai rendszer működésével összefüggésben lehet értel-

mesen felvetni, és a stratégiai döntések meghozatala után lehet részletesen vázolni a szervezeti-működési kérdéseket. A politikai-stratégiai döntés ugyanakkor vonatkozik egyfelől magára a politikai rendszerre, a párt szerepére, illetőleg e szerep megvalósításának mikéntjére, a párt és az állam viszonyára, e viszony szervezeti intézményesítésére, másfelől a gazdaság és az állam viszonyára, a tulajdoni viszonyok átalakítására, a gazdaság pártirányításának módosult formáira.

Az állam szerepének radikális átalakítása feltételezi az állam társadalmi szerepének globális újrafogalmazását s ez egyúttal magával vonja új alkotmány kidolgozását. Az 1972. évi alkotmány-módosítás nem hozott minőségi változásokat és jól tükrözte azt a politikai helyzetet, hogy a mechanizmus-reformot nem követte lényegi politikai reform. Az új alkotmányos szabályozás azt jelentené, hogy az alkotmány nem az állam berendezkedését szabályozná, hanem a társadalom megváltozott viszonyait előremutatóan rendezné. Az alkotmányban megfelelő módon kifejezésre kellene juttatni a párt, a társadalmi típusú érdekképviseltek és az állam viszonyát. Jelenleg e kérdéseket az alkotmány nem részletezi, hanem politikailag deklarálja. Így rögzíti a párt vezető szerepét is, de nem tartalmaz szabályokat a politikai tevékenység egyéb formáira. Ha a szabályozás a társadalmiság felé közeledik, a fenti kérdések mellett nem lehet alkotmányos szinten sem elmenni. Nem arról lenne szó, hogy az alkotmány a párt tevékenységére hozna rendelkezéseket, de még csak keretszabályokat sem. Tisztázni kellene azonban a párt és az állam viszonyát, a párt irányító szerepének megvalósulását. A politikai rendszer átalakítása feltételezné, hogy a párt alkotmányos lehetőséget kapjon az államrendet érintő intézkedések megtételére anélkül, hogy átvenné az állam szerepét.

Politikai rendszerünk centrumában a marxista-leninista párt áll. Ez a tény meghatározza az állam szerepét a politikai rendszerben annyiban, hogy a párt irányítja az állam tevékenységét és az állam, illetőleg az államon belüli képviselői szervek nem vehetik át a társadalom irányításának funkcióját és felelősségét. Bár a párt társadalomirányító szerepe politikai és nem adminisztratív-hatósági jellegű, itt egy tényleges ellentmondás is meghúzódik, amit – mint ezt már kifejtettük – a politikai rendszer kettős legitimitása táplál.

A civil társadalomnak a szocializmussal való összeegyeztetése feltételezi, hogy a társadalom berendezkedése hatékonyabban épüljön legitimációs bázisára és a politikai akarat ne e bázis pótlékeként tételezze magát. A politikai rendszer működését ennek

megfelelően át kell alakítani és új típusú viszonyokat kell intézményesíteni az állam és a politikai szervezetek között. A legitimációs bázis kibővítése is igényli e transzformációt. Mindez nem jelenti azt, hogy lehetséges valamiféle hatásköri munkamegosztás a párt- és az állami szervek között. A pártszervek minden kérdéssel foglalkoznak, az érdemi döntést azonban az állami szervek hozzák meg egy olyan közegben, amelyben a párt kidolgozza a maga álláspontját egy-egy kérdésben, s esetleg kivételesen csak alkotmányosan biztosított vétőjogával él.

Be kell rendezkedni arra, hogy a közösséghez tartozás nem az állampolgári lét lerombolásával, hanem annak erősödésével válik intenzívebbé, eltüntetve arról a magántulajdon bornirt formai hatásait. Az ún. civil társadalom szocialista változatának kialakításával az állam reális társadalmi ellenőrzés alá kerülhet – a magán-egyén autonómiájának lerombolása helyett annak státusába történő, de nem a tőkeviszonyra alapozott visszaállítással, a közszarnokság, mint realitás, politikai korlátozásával s a valóban létező elvont közösségi kényszerek ilyen, társadalmi alapú intézményesítésével. Nyilvánvaló ugyanis, hogy nemcsak a magántulajdon berendezkedése állami (azaz politikai) berendezkedés, hanem a tőkés magántulajdontól elvonatkoztatott, még nem közvetlenül társadalmi tulajdoné is. Ebben a berendezkedésben a politika válik fokozatosan „magántulajdonná”, a politikai jogok a személyiség elidegeníthetetlen részeivé. A közvetlen társadalmi tulajdon a termelési viszonyokban, a munkamegosztásban, a technikai-technológiai bázisban is új formációt igényel, ennek azonban ezekben a vonatkozásokban még csak a körvonalai látszódnak.

Az állam kialakult túlsúlyos szerepét nem lehet önmagában sem a kelet-közép-európai „politikai túldimenzionáltsággal”, sem a „politika illetékességi körén való túlterjeszkedéssel”, sem az állami paternalizmussal kielégítően megmagyarázni. E kérdést legalább két oldalról kell megközelíteni. A meghatározó elem az a társadalomirányítási koncepció, amely a civil társadalom lerombolásának szándékában gyökerezve a politikai akaratot a társadalomban általában túldimenzionálja és teljességgel felszámolja vagy felszámolni igyekszik az autonóm mozgásokat. (Jól megfigyelhető ez az egyesületi jog tényleges politikai értelmezésében, valamint azokban az állami struktúrában létező túlbiztosításokban, amelyek megnehezítik a demokratikus mozgásokat. De ugyanez jellemzi a társadalmi nyilvánosság politikai kezelését is.) E kérdés a jelenség szintjén visszavezethető az állami tulajdon túlsúlyára, a közvetlen termelő elszigeteltségére, de feltételezhető, hogy más tulajdoni arányok mellett, decentralizáltabb

önigazgatási elveket nagyobb mértékben elfogadó berendezkedés mellett is hasonló megoldások születtek volna. A tőketulajdont átalakító politikai akarat mellett rögtön színre lép ugyanis e berendezkedés strukturális imperativusza, a totalitásra való törekvés és a szocialista típusú felhalmozás gazdasági törvényszerűsége. A politika – különösen ha felszámolódnak kontrollmechanizmusai – hajlamos saját belső logikájának megfelelően működni. A szegénység részleges felszámolása, az ún. szocialista típusú proletarizálódás végrehajtása (amit Marx azzal a fordulattal fejez ki, hogy mindenki munkássá válik), a piaci viszonyok szocializmusbeli *kiterjesztése*, a paraszti társadalom szerves átalakítása (részben tehát a tőkés viszonyok fejletlensége) mind olyan tényezők, amelyek a politikát a „túlállamosítás” irányába ösztökélik. Vegyük hozzá ehhez a szubjektív elemeket, a demokratikus politikai kultúra hiányát, a szektarianizmust, a politikai türelmetlenséget stb., mint kemény tradíciókat – máris előttünk áll egy erősen centralizált, monopolisztikus hajlamú hatalomgyakorlás, melynek rációja belülről tételezett, működési elve pedig a bürokrácia. Objektív és szubjektív okokkal együttesen magyarázható az államigazgatási állam kialakulása, melynek éppen a saját alapján kifejlődő szocialista típusú polgári társadalom szab korlátokat. *Az elkülönült politikai állam ezen az alapon elemezhető és ezen a bázison teremthetők meg reális ellenőrzésének politikai és szervezeti alapjai.*

¹ Az 1945 előtti tőkés társadalomfejlődés strukturális összefüggéseihez lásd Erdei Ferenc: A magyar társadalom. In: Szárszó 1943. Kossuth Könyvkiadó 1983. 188–209. old.

² K. Marx: A gothai program kritikája. MEM 19. köt. 17–18. old.

³ A történelem természetesen erre is szolgáltat példát: fasizmus. Ebben a totális politikai formában sor kerül a magántőkés viszonyok között a magán-egyén, az ember államosítására, egyéni érdekének és politikai akaratának szétzúzására.

⁴ „Az egyének mint. . . az államnak polgárai *magánszemélyek*, akiknek célja a saját érdekük. Mivel ezt a célt az általános közvetíti, amely tehát nekik mint *eszköz jelenik meg*, azért azt csak úgy érhetik el, hogy maguk határozzák meg tudásukat, akarásukat és cselekvésüket általános módon és ezen *összefüggés* láncának egy *tagjává* teszik magukat.” (Hegel: A jogfilozófia alapjai. Akadémiai Kiadó, 1983. 211. old.)

⁵ Csak példaként említjük a tőkemenekítés és a gazdaság válságba taszításának eszközét, a már hivatkozott beruházási sztrájkot, amelynek következményeként felszökik a munkanélküliség, a direkt katonai puccsot, az állami erőszakszervezetek felhasználását, az ideológiai ellencsapást, mely legtöbbször vulgáris, szimplifikáns tételekben jelenik meg az utca embere számára – például a thatcherizmus „egyszerű” társadalomtana – néha pedig tudományos jelmezt ölt magára és mint tudományos érték- és tételrendszer jelenik meg.

⁶ Ebben az értelemben – de csak ebben – relativizálódik a társadalom osztálytagoltsága. A civil társadalom a politikai jogok szintjén átnyúlik az osztályok fölött. A tőkések és bérmunkások szétválása a tulajdonviszonyok terméke, melyet a formális jog a tőkés rendszer konszolidációjával párhuzamosan eltüntetni igyekszik. A liberális államberendezkedés még intézményesíti az osztályravetítettséget (cenzus), a polgári demokratikus jogállam kialakulásával azonban ennek jelentősége erőteljesen háttérbe szorul. (Ami nem jelenti azt, hogy el is tűnik, hiszen a gazdasági hatalmat a jog mindenképpen közvetíti a formális jogegyenlőség keretein belül.) A civil társadalom tehát politikai kategória, amelynek hátterében igen sokféle konkrét társadalomstrukturális összetétel – éles társadalmi egyenlőtlenségeket felmutató és kiegyensúlyozottabb – húzódhat meg. Az osztályra reflektáltság a civil

társadalom formái keretei között jelenik meg. Itt tehát hangsúlyozottan a *tőkés berendezkedés* civil társadalmáról beszélünk, a polgári alkotmányosság keretében formálisan egyenlővé tett, a *politikai forma* által előzetesen nem tagolt állampolgárok társadalmáról. A tőkés fejlődésben e dimenzióknak tendenciaszerűen egyre nagyobb a jelentősége. A *société* bourgeoisie a *société* civil *részként* jut társadalmi-gazdasági hatalomhoz, s a hatalom a formális jogi keretekbe illeszkedik. A civil társadalom a tőkés fejlődés normatív alapjának megszilárdulását jelzi: *a formális politikai jogok szintjén* a XX. sz. első harmadára a társadalom kiegyenlítődik, citoyenek politikai közösségeként tételeződik, elvonatkoztatva attól, hogy az egyes egyén a gazdasági-tulajdonosi pozíció által meghatározott osztályszerkezetben hol találja meg a helyét.

Elvont-absztrakt értelemben tehát a tőkés, a kismagántulajdonos (például szatócs-kereskedő), a gyári bér munkás, az önálló földtulajdonos farmer, a mezőgazdasági bér munkás, valamint a tőkés tulajdonnal nem rendelkező „bér munkás-értelmiségi” *ugyanazokkal a formális* politikai jogokkal rendelkezik, ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy elkülönül a hivatásosan politikát űzők rétegétől, akik a pártgépezetben és az állami-politikai (tehát nem tisztán hivatali-üzemi) posztokon „csinálják” a politikát, akik részt vesznek a társadalmi újratermelés és értékek, ideológiák termelését meghatározó folyamatokban.

Miközben az állam a beruházási javak — infrastruktúra, hadiipar — termelésének meghatározó szereplőjévé válik, e civil társadalom adja a tőkés újratermelés fogyasztói piacát, és ez a fogyasztói piac elsőrendű meghatározójává vált a gazdasági növekedésnek. Olyan — első sorban a háztartások által képviselt — szükséglettömeget indukál, amely immár fontosabb, mint az ipari beruházások területe. A fogyasztói piac egy hallatlanul tagolt munkamegosztás termelési bázisán sajátosan *homogenizálja* a civil társadalmat, azt feltételezi, hogy tömegigényeket tömegtermeléssel kell kielégíteni. Homogenizál abban az értelemben is, hogy mindenki részfunkciók ellátójává válik. Ez a kiterjedt szükségleti szféra a maga manipulálható és manipulált igényeivel olyan keresletet képvisel, amely lehetővé teszi új, költséges technikai-technológiai megoldások alkalmazását és egyébként drága eszközök tömegcikké válását. Így az atomizált fogyasztási piac önmagát erősíti és lehetővé teszi, hogy a termelő piacon a liberálkapitalista elvektől gyökeresen eltérő kooperációs, társulási intézmények működjenek. Miközben a társadalom nagy többsége a munkamegosztási viszonyoknak rendelődik alá, azok fogaskerekévé degradálódik, tömegfogyasztói minőségében illuzórikusan szabaddá válik és kielégítheti vásárlóereje által korlátozott egyéni szükségleteit.

E civil társadalom természetesen igen sokrétűen tagozódik, mind a társadalmi munkamegosztás, mind a javak elérhetősége, valamint a politikai integrációk és értékek tekintetében. Fontos jellemzője, hogy a társadalom egyre többet áldoz a munkaerő újratermelésére, az ún. intellektuális tőke növelésére. A szakismeretek, a tudás, a tudományos ismeretek már nem ugyanúgy monopolizálható javak, mint a tőkés tulajdon — ez is lényeges körülmény a politikai viszonyok alakulása szempontjából, mivel a tudás termelése egyre inkább a társadalom újratermelésének *meghatározójává* válik — és tompítja az osztályharc mozgási lehetősé-

gét, bázisteremtő képességét. A tőkés formáción belüli civil társadalom tehát egyre kevésbé passzív, alaktalan tömeg, még ha nem is tud egykönnyen kiszabadulni a helyi korlátok közül és a kispolgári léthelyzetből.

⁷ Lásd: Pozsgay Imre: Marx és korunk. Kézirat. Budapest, 1983

⁸ „A politikai hatalom voltaképpen értelmében, valamely osztálynak egy más osztály elnyomására szolgáló szervezet hatalma. Ha a proletariátus a burzsoázia elleni harcában szükségszerűen osztállyá egyesül, forradalom útján uralkodó osztállyá teszi magát, és mint uralkodó osztály *a régi termelési viszonyokat megszünteti*, akkor a termelési viszonyokkal együtt megszünteti az osztályellentétnek, egyáltalában az osztályoknak a létfeltételeit, s ezzel saját magának, mint osztálynak az uralmát is.” Marx–Engels: A kommuniszták kiáltványa 69–70. old. (Kiemelés tőlem – Sz. Gy.)

⁹ Pozsgay Imre: uo. 17. old. „Amennyiben (...) az átmeneti társadalom már nem magántermelők magánelsajátításán alapuló társadalmá, anynyiban és csakis annyiban jut túl az árutermelés problematikáján. (Uo. 19. old.)

¹⁰ Gyökeresen eltérő Szelényi Iván egy sajátos szemléletet összefoglaló álláspontja, aki a „kinek az állama ez” kérdésre a következő választ adja: „Vajon értelmezhető-e ebben az összefüggésben az állam „viszonylagos autonómiája”? Véleményem szerint olyan körülmények között, amikor az állam az újratermelési folyamatot közvetlen ellenőrzés alá vonja, a „viszonylagos autonómia” fogalma már nem alkalmazható az állammal kapcsolatban, hiszen ez feltételezi a „polgári társadalom” (civil society) létét és a gazdasági és politikai intézmények viszonylagos elkülönültségét.” (Szelényi Iván: Az állam viszonylagos autonómiája és az állami termelési mód. Medvetánc, 1982. 2–3. sz.)

¹¹ Ágh Attila: A politika specifikuma és a politikai rendszer fogalma. In: Politika és társadalom. Bp., 1983. (Szerk. Szoboszlai György)

¹² Ez – bármennyire is meglepő lehet – masszív értelmiségi rétegekre is jellemző. Természetesen ebben nagy szerepe van az adott politikai kultúrának, annak hogy a politika egyik fő – latens – funkciója a konfliktusok tompítása; hogy korlátozott az alulról szerveződő politikai nyilvánosság, s az „eszmék piacát” meghatározza a társadalmi munkamegosztás; hogy a társadalom ellentmondásai és fejlődési alternatívái egy viszonylag szűk bázisú – korporatív elemeket hordozó – döntésmechanizmusban jutnak felszínre stb.

¹³ Lásd: K. Marx: Gazdasági-filozófiai kéziratok 1844-ből (Szükséglet, termelés és munkamegosztás című és Magántulajdon és kommunizmus című fejezet) Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1977. 128–175. old.

¹⁴ Az ún. kettős legitimitás az átmenetiség alapvető ellentmondásaiban gyökerezik, meghaladása nem képzelhető el pusztán politikai úton.

A „kettős legitimitás” kifejezést először Pokol Béla használta: „Elhivatottságon (pontosabban: az elhivatottság egész hierarchiáján) alapuló legitímáció egyrészt, ill. ezt tagadó érdekkompromisszumos parlamenti legitímáció másrészt, láthatjuk tehát, hogy épp szembenáll a sztálini politikai rend-

szer által alkalmazott kettős legitimációs ideológia.” (Pokol Béla: Stabilitás és legitimáció. Kézirat. MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete 1981.) A szerző csupán rögzíti ezt az önmagában evidenciaszerű kettősséget, és nem köti össze sem a társadalmi forma politikai genezisének kérdésével, sem a civil társadalom politikai intézményesülésének problematikájával.

Leírásában a párhuzamos legitimitás a sztálinizmus maradványa, melyben a parlamenti tevékenység megeléknülése és a jövő általi hatalomigazolás tompulása arányeltolódásokat eredményez, de nem iktatja ki azt az adottságot, hogy a politikai rendszer elfogadottságát a „fogyasztás általi legitimáció” tényleges hatékonysága alapozza meg.

¹⁵ A polgári politikai rendszer tartalmazza az állam adott berendezkedésének felváltását – természetesen ez is csak formális lehetőség, mivel ellensúlyozható (például azáltal, hogy a tőke sztrájkba lép és anarchiába viszi az országot, a gazdaságot). Minél stabilabb a berendezkedés, annál inkább megengedheti instabilitásának *látszatát*, illetve e látszat formalizálását, jogi kódolását.

¹⁶ Schmidt Péter: Szocializmus és államiság. Társadalomtudományi Közlemények, 1977. 1. sz. 17. old. „Magyarországon a szocialista átalakulás után lényegében a Szovjetunióban megszilárdult tervgazdálkodásnak megfelelő államigazgatási struktúra alakult ki a népgazdaság teljes területén.” (Sárközy Tamás: Az állami gazdaságirányítás szervezetének fejlesztése. A Közigazgatás Fejlesztésének Komplex Tudományos Vizsgálata című kutatási főirány keretében. Budapest, 1983.)

¹⁷ Lásd: Pozsgay Imre: Politológiai és politikai tézisek a Hazafias Népfront helyzetének, feladatainak vizsgálatához. Társadalomkutatás, 1983. 4. sz.

¹⁸ Az MKP-n belül az egypártrendszerrel illetően nem volt egységes álláspont, bár a koalíciós pártok semlegesítése állandóan napirenden szerepelt. A hatalmi harc lezártáig pedig nem lehetett eldönteni az állami berendezkedés kérdését sem. Két lehetőség kínálkozott. Az egyik: kialakul a koalíción belül egy napi bázisú kompromisszum és polgári keretek között folyik a harc a szocializmus tulajdoni viszonyainak kialakításaért, illetőleg a tökeviszony intézményesítése ellen. Ebben az esetben a polgári formának tartalmi jelentősége is van, és a polgári erők a koalícióban megjelenhetnek, reális parlamenti képviselőhöz juthatnak. E változat a szocializmusra való átmenet hosszabb és intézményekben gazdagabb formáját feltételezi. A másik lehetőség a koalíciós pártok kiiktatása és a proletárdiktatura ideológiai keresztülvitele. E változatba beleillett a koalíciós pártok neutralizálása és a függetlenségi frontba tömörítése. Miután azonban Jugoszláviában egypártrendszer alakult ki, a Tájékoztatói Iroda 1948. júniusi határozata nyomán a hazai vezetés is irányvonalat változtatott. A helyzetet jól jellemzi, hogy Révai József még 1948. szeptemberében is a következőket írta: „Nálunk népi demokrácia van, koalíció van, osztályok vannak, nem mosódtak el a munkásság és a parasztság közötti különbségek; ilyen körülmények között a pártok formális megszüntetésével egy lépést sem tennénk előre az osztályok különbségeinek megszüntetése felé.” A magyar népi demokrácia története

1944–1962. Szerk. Balogh Sándor, Jakab Sándor. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1978. 157. old.

1949 januárjában azonban Rákosi már leszögezte, hogy a népi demokrácia „proletárdiktatúra szovjet forma nélkül”. Ez a kijelentés azt implikálta, mintha a szovjet forma létező valóság lett volna, annak ellenére, hogy az 1936. évi szovjet alkotmány az évtizedes politikai gyakorlatot alapul véve a szovjet forma nélkül kodifikálta az állami berendezkedést. A Központi Vezetőség 1949. márciusi ülésén Rákosi azt is leszögezte, hogy a demokratikus pártok pusztja léte tartalékot jelent az osztályellenség számára. „A függetlenségi front tehát nem a pártok összefogásának a szerve, hanem a többi párt felszámolásának az eszköze.” (Uo. 158. old.)

¹⁹ A szuverenitás korlátozottságát illusztrálta az az elv, amelyet a Tájékoztató Iroda 1947 szeptemberében fogadott el, miszerint „a háború utáni korszak... fő feladatainak megoldásában a Szovjetuniót és külpolitikáját illeti a vezető szerep.” (A magyar népi demokrácia története 1944–1962. 153. old.) Ez a külpolitikai elv természetesen a politikai modell kialakításában is érvényesült: „De hasonlóan azonos módon foglaltak állást a népi demokratikus országok a belpolitika minden fő és számos részkérdésében is. Az összefogásnak ez a módja természetesen korlátokat szabott a nemzeti sajátosságok érvényesülésének, s visszafogta az egyes országok kommunista pártjainak önálló kezdeményezését, sőt az országépítő munkában szinte elkerülhetetlenül hibás és káros másolásokat, torzulásokat idézett elő.” (Uo.)

²⁰ A Magyar Függetlenségi Népfront 1949 februárjában alakult meg, melyben képviseltették magukat az FKGP-n és a Nemzeti Parasztpárton kívül az ellenzéki pártok – legalábbis a talpon maradtak, a Magyar Radikális Párt, a Polgári Demokrata Párt, a Független Magyar Demokrata Párt. E pártok a függetlenségi front tagjaként részt vettek az 1949. májusi választásokon az MDP-vel közös listán és közös programmal. A közös program jelezte, hogy a többpártrendszer a függetlenségi front megalakulásával felbomlott. A népfrontmozgalom újraintézményesítése nyilvánvalóan választási fogás volt, eszköz a többpártrendszer felszámolására. „Az 1949. májusi választások után szinte egyik napról a másikra megszűntek a népfrontbizottságok, s ezzel együtt „eltűntek” a koalíciós pártok is. Nyilvánvalóvá vált, hogy a népfrontbizottságok csupán a választások alkalmából megalakított ideiglenes alakulatok voltak, amelyekre az MDP már tömegszervezeti jelleggel sem tart igényt.” (A magyar népi demokrácia története 1944–1962. 163. old.)

A Népfront Országos Tanácsát megalakulása után először az 1953 tavaszán esedékes választások előkészítésére 1953 márciusában hívták össze, de ekkorra a népfront mögül végképp eltűnt a pártokban megjelenhető politikai tagoltság. A népfrontszerveket „nem a volt koalíciós pártok szövetségként fogták fel, hanem a párttagok és a pártonkívüliek közös fórumaként.” (Uo. 170. old.)

²¹ E jelenség megítélésénél is körültekintően kell eljárni, és nem lehet egyértelműen egy esetlegességnek, a pusztán voluntarizmusban gyökerező szocialista fejlődés elkerülhető velejárójának tekintni. A települési önkormány-

zatok társadalmi szerepének kiüresedése a tőkés fejlődés következménye, melynek előrehaladása az állami beavatkozás intenzitásától függ. Nagyon jól megfigyelhető az a folyamat, ahogyan a különböző települések elvesztették a gazdasági önállóságukat, állami függésbe kerültek, mígnem az állam szervezetenként is behatolt a városok önkormányzati igazgatásába. Ma már a valaha legtöbb tranzaktív elemet felmutató angolszász országokban is tanúi lehetünk az állam újraelosztásában való feltétlen bekapcsolódásnak, az önkormányzati szerep beszűkülésének. Ugyanakkor nem lehet egyenlőségjelet tenni e vonatkozásban sem a mai állammonopolista polgári demokratikus rendszerek és a kelet-európai államalakulatok települési és regionális igazgatási szisztémái közé.

²² A közösség csak a *munka* közössége és a *munkabér* egyenlősége, amelyet a közösségi tőke, a *közösség*, mint az általános tőkés fizet ki." K. Marx: Gazdasági-filozófiai kéziratok 1844-ből. Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1977. 130–131. old.

²³ Gazdaság, reform, demokrácia. Interjú Bognár Józseffel. Magyar Hírlap, 1983. dec. 21., 5. old.

²⁴ Uo.

²⁵ Hajdú Tibor: A magyar polgári állam és a társadalom. A polgári demokrácia érvényesülése Magyarországon. (1867–1944) In: A szocialista demokrácia fejlesztésének kérdései – MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete 1982. 39–40. old.

AZ ÉRDEKKÉPVISELETI SZERVEK ÉS A POLITIKAI RENDSZER

Politikai rendszerünk működésében az 1950-es évek végétől jelentős változások mentek végbe. Jelenleg politikai rendszerünk jóval demokratikusabban működik, mint az ötvenes években. Különösen két területen alakult át jelentős mértékben.

Komoly változás egyrészt a központi állami-politikai döntéselőkészítési folyamatokban ment végbe. Egy-egy lényeges állami döntés előkészítésében minden lényegesebb állami- és társadalmi szerv apparátusa részt vesz, és az előkészítés folyamán – a szakmai szempontok mellett – a társadalom egyes rétegeinek tényleges érdekei, érdekellentétei is megjelennek.¹

Mint empirikus vizsgálatok bizonyították egy-egy lényeges állami döntés – törvény stb. – előkészítése folyamán néha több száz módosító javaslat formálja át az elkészült döntéstervezetet. Az országgyűlés, az Elnöki Tanács formális és egyhangú döntései alatt – előtt – tehát nagymértékben kompromisszumosan alakul ki a törvények, törvényerejű rendeletek tartalma. *Pluralizáltabb tehát politikai rendszerünk, mint ahogy a nyilvánosság előtt megjelenik.* (Ez a pluralizáltság azonban a minisztériumok túlpolitizálódását okozta, és ennek problémáira még kitérünk.)

A demokrácia fejlődésének másik területét a sajtó és a publicisztika szférája jelenti. Ha óvatosan is, de sokszínűbbé váltak folyóirataink, a napisajtó egyes részei és az átfogó társadalmi problémákra néhány esetben már alternatív megoldások csapnak össze, formálnak tényleges közvéleményt.

A politikai szféra demokratizálódásával párhuzamosan ideológiai életünk is változott, amelyre korábban teherként nehezedett az a tény, hogy a fordulat éve után az ötvenes évek elején lényeges tömegbázis nélkül épült fel a politikai-hatalmi berendezkedés. Pontosabban azt a – talán nem is csekély – tömegbázist, amit a földosztás és néhány szociális reform a társadalmi egyenlőség és létbiztonság hatásaképpen maga mögött tudhatott volna az új rendszer, a gyorsított iparosítás túlzásai és a hatalom birtokosainak terrorisztikus módszerei gyorsan elolvasztották. A gyors

san romló életszínvonal körülményei csak fokozták a politikai rendszerünk alapvető instabilitását. Ebben a légkörben, amikor a hatalom támasza mindinkább az erőszakszervezetekre szűkült, a politikai rendszer stabilizálása a pusztá ideológián keresztül akaratlanul is represszív jelleget öltött.

E korszak tapasztalatként utólag el lehet mondani: ha egy ideológiai tételrendszer mögé túl szorosan erőszakot sorakoztatnak fel, az elveszti azt a lényeges meggyőző erőt, amit máskülönben kifejteni lenne képes.

Az ötvenes évek végétől, méginkább a hatvanas évektől nagymértékben csökkent Magyarországon a hivatalos ideológia represszív terjesztése. A politikai rendszer stabilizálódását, alapvetőbb és sikert ígérőbb módon igyekeztek és tudták elérni ettől az időtől kezdve. A gazdasági prioritások átigazításával szolid, de biztos fogyasztásnövekedést lehetett elérni a hatvanas évektől kezdődően, és a represszív politikai és ideológiai eszközök háttérbe szorulása a társadalom politikailag aktívabb rétegeinek bizalmát is jobban biztosította a fennálló hatalmi berendezkedés számára.

Ezek a változások – mind a politikai, mind az ideológia szférában – az elért pozitívumok mellett egy sor feszültséget hoztak magukkal, illetve egy sor régi reflexet érintetlenül hagytak. A politikai rendszert illetően az egyik lényegi feszültség abban ragadható meg, hogy míg a politikai döntéselőkészítő folyamatok pluralizálódtak, és a politikai közvélemény sokszínűbbé vált, addig ez igen gyakran a közvélemény kizárásával, a színpalak mögött megy végbe. Nem változott jelentősen a politikai és az állami szervezetrendszer struktúrája sem. A társadalom rétegeinek politikai véleményharcai nem elkülönült társadalmi csatornákon érik el az állami és politikai akaratképzést, hanem a központi állami főhatóságokat átpolitizálva és egymás ellen fordítva intézményesedtek a társadalom érdekkülönbségei. Formailag ez úgy érhető tetten, hogy a kormány elnöke és helyettesei nem tudják hatékonyan kézben tartani a minisztériumok működését.

Ettől nagyobb probléma azonban, hogy a szétszakadozott állami főhatóságok kompromisszumaiként létrejövő stratégiai jellegű döntések törekenyek.² Egy személyi változás a kormány valamelyik fontosabb posztján vagy a párthierarchiában éppúgy hozzájárulhat az egyszer már eldöntött kérdések fölötti harc újjáéledéséhez, mint egy nemzetközi gazdasági esemény vagy hatalmi politikai, változás. A minisztériumok egymás közötti véleményharca ugyanis jórészt szakmai érvekkel történik, és emögött elbújva csapnak össze az eltérő társadalmi érdekek. Ugyanígy az eltérő koncepciók mögé felsorakozás sem ennek hangoztatásával

történik, hanem a már elfogadott koncepció igazabb értelmezéseként. Ennek következtében ugyanazok a fogalmak teljesen eltérő tartalommal telítődnek, és a politikai döntési folyamatok során úgy kell kitapogatni, mit is akar a szembenálló fél, mivel szavakban ugyanazt mondja. (Lásd a 'gazdasági reform „továbbfejlesztését” 1972–1974-ben.)

Megítélésünk szerint a politikai rendszerünk elért demokratizáltságának fokát tisztább szervezeti keretek között kell intézményesíteni. A politikai prioritások hullámvázait le kell kapcsolni az állami főhatóságokról, és a központi állami szervek egységének helyreállítása mellett, a társadalmi érdekkülönbségek megjelentetésének a társadalmi és érdekképviselői szervezetek útján kell elsősorban befolyásolni a döntési folyamatokat.

Politikai rendszerünk strukturális problémáinak feloldására irányuló javaslatok mögött *két eltérő koncepciót* fedezhetünk fel, noha sokszor az eltérő koncepciók elemei keverednek a megoldási javaslatokban. Az egyik koncepció az összefonódott párt- és az állami szervezetrendszer *szétválasztására* teszi a hangsúlyt problémáink megoldásánál. Eszerint a párt működéséből kilúgozódik a politika, mert operatív szervezési feladatokat is igyekszik előírni az állami szervezet számára; párhuzamosságok keletkeznek az állami és pártszervek munkájában és ezek irányítási nehézségeket jelentenek. E koncepció szerinti megoldásban a pártszerveknek az elvi irányításra kell korlátozódni, az állami szervek dolga ezek konkrét végrehajtása, operatív megszervezése.³

Szinte évtizedenként találhatunk olyan központi párthatározatokat, amelyek szüntelenül ezt ismétlik meg anélkül, hogy ez legcsekélyebb hatást gyakorolt volna az állam és a párt összefonódására. *Megítélésünk szerint ezek a törekvések eleve kudarcra voltak ítélve*; a konkrét állami döntéshozatali folyamatok vizsgálata arról győz meg, hogy *egypártrendszer ketetei között nem lehet elkülöníteni a két szervezetrendszert*. Ez a törekvés tévesen veszi át a nyugati politikai rendszerekből az állam és a pártok különállását. Statikusan nézve ott ténylegesen elkülönül a két szféra, de ha folyamatában nézzük, akkor azt láthatjuk, hogy a mindenkori kormánypárt hatalomra kerülése után ott is megindul az állami apparátus és a pártapparátus közötti mobilitás. A kormánypárt bukása után gyors szétválás megy végbe, és az új kormánypártnál indul meg hasonló folyamat. Vagyis az állami szervek és a kormánypárt szervezete közötti összeolvadás a kormányon lévő pártok váltakozása révén örökké *a megtorpanás állapotában van*. Ezt a tételt még inkább alátámasztják azok az országok, ahol ritkán van kormánypártváltás. Például Olaszországban a keresz-

ténydemokrata politikai réteg és az államapparátus között hosszú ideig tartó kormánypárti státus miatt még ha koalíciós is az, erős az összefonódás. Vagy másik eset, hogy a hosszú ideig kormányon lévő párt eleve csak csökevényesen építi ki pártapparátusát, és a pártpolitikus miniszterek a közigazgatási apparátussal dolgoztatják ki a pártprogramokat.⁴

Sokkal mélyebb tehát az a spontán tendencia, amely a monopol helyzetben lévő pártot összefonja az állammal, és amely révén csak nominálisan lehet elkülöníteni tőle, mintsem hogy szét lehessen választani a két szervezetrendszert. Véleményünk szerint a *másik koncepció* adhat megoldást, amely elismeri az állam és a párt összefonódásának tényét, és a társadalom egy rétegének az érdekeit érdekképviselői szervek útján igyekszik becsatlakoztatni.⁵ Ennek eredményeképpen azok az ellentétek, amelyek ma a párton belül hoznak létre eltérő csoportosulásokat (például „reformpártiak”, „mezőgazdasági lobby” stb.), tisztább alakban és a párton kívül tudnának összecsapni, kompromisszumra jutni. Így a párt egységesebb irányvonalát nem torzítanák a szakmai álcában jelentkező különérdekek. Tanulmányunk első részében a ma működő érdekképviselői, társadalmi szervek problémáit, az állami és a pártmechanizmushoz való viszonyokat térképezzük fel, a második részben igyekszünk vázolni azokat a főbb strukturális változtatásokat és az itt felmerülő alternatív lehetőségeket, amelyek politikai rendszerünk érdekképviselői szervekre alapozott reformja esetén felmerülnek.

A Közép- és Kelet-Európában kialakult szocialista társadalomnak, összes szférájának a problémáit egy *alapvető szempontból* közös gyökérből származóknak lehet tekinteni, és így az egyes szférák lehetséges reformjánál kiindulópontul kell hogy szolgáljon. A közös problémát röviden úgy fogalmazhatjuk meg, hogy míg az Európában végbement társadalmi evolúció hosszú évszázadok alatt fokozatosan elkülönítette, és egymás után belső logikájukra építette át az egyes társadalmi szférákat (jog, tudomány, gazdaság, politika, állam stb.)⁶, addig a sztálini társadalomszervezési elv a gyorsított iparosítás végrehajtása érdekében megsemmisítette a Kelet-Európában amúgy is csökevényesen végbement funkcionális elkülönüléseket. Egy bizonyos fejlődési pontig e modell segítségével látványos eredményeket lehetett és lehet a világ elmaradottabb részén még ma is produkálni. (Az alsó fokú oktatás extenzív kibővítése, a különös szakértelmet nem igénylő iparágak gyors felfuttatása, néhány alapszükséglet alacsony szintű, de tömeges kielégítése stb.) Ám e pont után egyre inkább meg-

mutatkozott ezeknek a modernizációs modelleknek az alapvetően zsákutca jellege.

A hatvanas évek kezdetétől a diffúz társadalmi modell további modernizációt korlátozó jellege mind érezhetőbbé és feszítőbbé vált. Általában stabilizálódott a politikai rendszer ezekben az országokban, és társadalmi elfogadottságuk is növekedett. Ezek együttes hatására az egységes társadalomszervezési modell elvi feladása nélkül – hallgatólagosan és jórészt spontán módon – megindult a legtöbb szocialista országban az egyes társadalmi szférák újjászerveződése. Itt azonban két problémát figyelhetünk meg: egyrészt az összefonódott társadalmi modell egészének logikája gyors határt szabott az elkülönülések fokának, másrészt sok esetben nem az egyes szférák különültek el egészében, belső logikát kiépítve, hanem *az egyes szférák belső részei más szférák belső részeivel* összefonódva, az elkülönülési tendenciáknak engedelmessé, a szférákat *belülről* szakították szét. Lehet erre azt mondani, hogy „elrajzolt politikai rendszerünk képe”, mindenesetre tény, hogy e tendenciák miatt egyszerre maradtak meg a sztálini szervezési elvből kialakult összefonódások, és jöttek létre áttekinthetetlen és burkolt elkülönülések az utóbbi évtizedekben. A politikai rendszer koncepcionális reformjának elmaradása azt a paradox helyzetet hozta létre, hogy minél erősebb volt, a desztalinizáció menetében kialakult politikai változás foka, annál inkább érvényesült az egyes szférák belső szétszakadása. Magyarország ebből a szempontból közismerten élen jár, másrészt nálunk a gazdaságkódásra leszűkítve koncepcionális reform is megfogalmazódott, és részben végbe is ment – így társadalmi-politikai rendszerünk „elmázoltságából” eredő feszültségek jobban megragadhatóak.

A bennünket most érdeklő politikai rendszer belső problémái szempontjából ez úgy jelentkezik, hogy a társadalmi érdekek politikai intézményesülése nem az egységes közigazgatási szférán túl és fölébe rendelten hozta létre a politika terrénumát, hanem – az elmaradt politikai szervezeti reformok miatt – a központi közigazgatási szervezetet átpolitizálva, a minisztériumokat és más állami főhatóságokat egymás ellen fordítva *szétszakította az egységes közigazgatást*.

Nyugat-Európa modernizációja során a tömeges politizálás kialakulásával párhuzamosan a pártok és az érdekképviselői szervek keretében lokalizálni tudták, és részben leválasztani a direkt politizálást a közigazgatási szervekről. Ennek további eszköze volt, hogy lezárták a közigazgatást a külső befolyásolás elől, és működését alapvetően a közigazgatási jog szabályaival megkötötték. Az államon belül a politikumot lokalizálták a parlamentben,

a kormányban és néhány más választásokhoz kötött poszthoz. Ezek az állami szervek a közigazgatás fölött állnak, azonban a közigazgatási szervek működését csak a hatályos közigazgatási jog változtatásával változtathatják.

A mindenkori új politikai kurzus egy-egy jelentősebb kormánypárt-váltás után meg is teszi ezt. Ez azonban nem változtat azon a helyzeten, hogy a politika és a közigazgatás *közé csúsztatott* joganyag szabályozottá teszi viszonyukat, és hirtelen rázkódásoktól, direkt politizálástól mentessé teszi a modern társadalmak feltételei között egyre kiterjedtebb közigazgatást. Természetesen a közigazgatás mindennapjaiban ennek ellenére ezernyi befolyás éri és motiválja a közigazgatási apparátus működését, ez azonban nem változtat a *politika és a közigazgatás elválasztásának strukturális alaphelyzetén*.⁷

Egypártrendszer keretei között a mai szocialista társadalmakban nem járható ez az út a politika és a közigazgatás szétválasztásában, amely Nyugat-Európában megvalósult. Ennek ellenére elkerülhetetlenül jelentkezik ez az igény. Épp a magyar gazdasági reformok minduntalan felbukkanó „visszarendeződési” tendenciái mutatják, hogy a közigazgatás reformja nélkül semmilyen koncepcionális reformot nem lehet véghezvinni. A közgazdasági irodalomban ez sokszor úgy jelenik meg, hogy az állam vonuljon ki a gazdaságból.⁸ Amellett, hogy az állam mai túlzott beavatkozását ténylegesen csökkenteni kell, ezt úgy lehetne pontosítani, hogy *elsősorban a közigazgatást kell a direkt politizálástól leválasztani*. A politika közigazgatáshoz való hozzájutását pedig szabályozott keretek közé kell szorítani. A közvetlen politizálástól leválasztott közigazgatás beavatkozása — egy bizonyos pontig — egyáltalán nem töri szét a többi szféra, így a gazdaság belső logikáját sem.

Érdekképviselői szervezetrendszerünk mai struktúrája és problémái

A politikai intézményesülésnek a pártforma mellett mind Közép- mind Nyugat-Európában másik alapformáját az érdekegyesületek szintje jelenti.⁹ Az intézményesülésnek ez a formája a társadalom alapstruktúráira — szerveződésének és tömegbázisának sajátosságai folytán — nem kíván rákérdezni. A társadalmi-politikai reformfolyamatok fokozatosságát tekintve, amely a magyar reformok fő jellemzője, valamint a hegemon pozícióban lévő párt vezető szerepének érvényesülése szempontjából tehát ez a

kontrolláltabb politikai intézményesülési forma kedvezőbb mozgásformát jelenthet.

A továbbfejlesztéshez kéznél lévő anyag meglehetősen tarka képet mutat a mai Magyarországon. Neutrális egyesületektől (ebtenyésztők, horgászegyesületek stb.) kezdve, a minisztériumokat meghaladó apparátussal rendelkező óriásszervezeteket találunk itt, mint a MTESZ (Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége), vannak olyanok, amelyeket kifejezetten érdekképviselői szerv elnevezéssel hoztak létre, például a TOT (Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa), illetve ide tartoznak a társadalmi szervezetek nevezett nagyszervezetek, mint a szak-szervezetek, vagy a KISZ, illetve a Hazafias Népfront. (Csak a színesítés miatt kell említeni, hogy néhány szerző a Magyar Tudományos Akadémiát is társadalmi szervként fogja fel, vagy hosszú ideig a helyi tanácsok állami- vagy társadalmi szervjellege is vitákat kavart.) Talán nem tévedünk nagyot, ha a fogalmi zavar kialakulásának egyik okát abban keressük, hogy miközben a sztálinizmus keretei között az állam határai objektíve a családok és a kisközösségek szférájáig kitolódtak, eközben – természetesen csak nominálisan – államjogilag szűken húzták meg az állami szervezet határait. Így tulajdonképpen az államiság minden jegyét magán viselő szervezeteket társadalmi szervnek nevezték. A hatvanas évek kezdetétől a politikai változások és az egyes szférák autonómiája növelésének visszahatásaképpen tisztábban kirajzolódnak az állami szervezet határai¹⁰ és az eddigiekben államkiegészítő funkciót ellátó társadalmi szervek tevékenységében megindult a tényleges társadalmi mozzanat megerősödése.

Így a mai végeredmény már tisztább, fogalmilag is kezd le-tisztázódni az ide tartozó szervezetek belső struktúrája. *Egyesületnek* tekintik a politikai szempontból nagymértékben neutrális jellegű csoportosulásokat, ezekkel szemben *társadalmi szervezetnek* azokat, amelyek egy-egy átfogóbb társadalmi réteg képviselőit épülnék. A helyzethez persze az is hozzátartozik, hogy a jogi szabályozás nem határolja el tisztán ezeket,¹¹ inkább csak a politikai gyakorlatban terjedt el, hogy amelyik országos csoportosulás elérte az állami-politikai döntési folyamatokba való rendszeres bevonást, igyekszik azt is elérni, hogy a központi pártszervezetek dokumentumaiban, ne mint egyesület, hanem mint a rangosabbnak vélt „társadalmi szerv” elnevezés illesse meg.¹²

1. Az egyesületek rendszere és problémái

Ha a mai magyar egyesületi és társadalmi szerv hálózatát közelebbről szemügyre vesszük, tulajdonképpen meghökkentően szegényes képet kapunk. Az utolsó statisztikai összeírás szerint 1980 végén Magyarországon 7420 egyesületet tartottak nyilván. Ebből 7195 tanácsi felügyelet alatt állt, tehát helyi jellegű egyesületnek tekinthetők. Az országos politikai döntési folyamatok számára releváns egyesületeket tekintve így már 225-nél tartunk. De ebből rögtön levonhatjuk a sporthivatal felügyelete alá tartozó 39 sportegyesületet (illetve országos szakosztályok ezek) és akkor 186 a számba jöhető országos egyesületek száma; ebből a MTESZ 32, a MOTESZ (az orvosegyesületek szövetsége) 60 országos egyesületet fog össze, így 100 alá süllyed ez a szám. Ha tovább nyomozunk, ebből levonhatjuk a külföldi diákok egyesületeit (a nigériai diákok egyesületében 2 fő szerveződik) – ez további 11-et jelent. Bátran tovább szűkíthetjük a kört a kulturális szféra olyan művészeti egyesületeivel és társulataival, amelyek 1–200 főt tömörítenek.¹³ Így végül is 20–25 olyan országos egyesületünk, helyi egyesületek országos szövetsége, illetve érdekképviselői szerv marad, amelyek mögött számottevő társadalmi rétegek találhatók, és amelyek a politikai-döntési folyamatokba – esetenként – bekapcsolódni képesek.

Sok szempontból torz tehát a társadalmi egyesületi szerveződések állapota. Míg a sport és a neutrálisabb művészeti ágakban tagoltabb egyesületi rendszer jöhetett létre, addig *egész társadalmi rétegek maradnak önálló szervezeti lehetőség nélkül*. Abszolút számokban is kevésnek tűnik egyesületi szervezettségünk. A nyugati társadalmakban több ezer országos érdekegyesület működik, például Olaszországban 6000, Angliában 3000 ez a szám; a Német Szövetségi Köztársaságban 4000 országos érdekegyesület jegyeztette be magát a Bundestag „lobby-listájára”, elismerve ezzel, hogy be kíván folyni az országos döntési folyamatokba.¹⁴ A többiekhez képest a mi esetünkben az alig maroknyi országos érdekegyesület csak részben védhető Közép-Kelet-Európa társadalmi fejlődésének közismert lemaradásával Nyugathoz képest. Annál is kevésbé, mert Magyarországon már 1932-ben 14 ezernél többet soroltak fel a statisztikák, és ezen belül is több ezer volt a politikusabb területen szerveződöttek száma.¹⁵

A fordulat éve után a kialakult egyesületi rendszerből, a legneutrálisabb sport- és állattenyésztő egyesületektől eltekintve, semmi nem maradt. Az új politikai rendszer instabilitása nem tűrhetett semmilyen szervezetet, mivel potenciálisan minden az

ellene irányuló szervezkedés központjává válhatott, illetve a centralizált hatalom birtokosai eleve így tekintettek minden szervezetre. A tényleges stabilizálódás után a hatvanas évektől kezdve és a politikai tolerancia kialakulásának légkörében megindul az egyesületi élet újraszerveződése. Ideológiailag is alapvető fordulatot jelentett, hogy a korábbi monolit társadalomkép után hivatalosan is elismertté válik a társadalom érdekstruktúráltságának ténye, és annak követelménye, hogy a hatalomgyakorlás csatornázza be ezeket a döntési folyamatokba.

A kedvező folyamatok ellenére még ma is egy sor negatív jelenség észlelhető az egyesületek megítélésével kapcsolatban. Néhányat érdemes ezek közül kiemelni.

a) Az első problémák már az *egyesület alakításánál* felmerülnek. A fejlett nyugati országokhoz képest az egyesületi szerveződés Kelet-Európában mindig is visszamaradottabb és a hatóságok által kontrolláltabb volt. Így az egyesületi jognak az a verziója, amely Európa nyugati részén ma megvalósul, tehát az egyesületek autonóm létrejötte és csak regisztrálás céljából való bejelentése nálunk nem járható út. Magyarországon az egyesületek működésének valamilyen formában mindig kellett egy hatósági jóváhagyás.¹⁶ Néhány kiélezett történelmi szituációban további megszorítást találhatunk, és engedélyhez kötötték nemcsak az egyesület működését, hanem az egyesület szervezésének megkezdését is. Ez az eset következett be például a Bach-korszak abszolutista légkörében, amikor 1852-ben belügyminisztériumi engedélyezési eljárást tettek kötelezővé az egyesületszervezés megkezdése előtt, illetve 1912-ben a háború kitörésénél beálló szükségállapot esetére irányoztak elő ilyen megszorítást.¹⁷

Mint az köztudott, az 1950-es évek bizalmatlansága mindenfajta államon kívüli szervezettel szemben tovább korlátozta az autonóm szervezetek működésének lehetőségét. A politikai liberalizáció egy szakasza után, 1970-ben vált ismét időszerűvé az újjáéledő egyesületi rendszer jogi szabályozása. Az akkori életbe léptetett rendelkezések a hagyományos korlátok beiktatása mellett tette lehetővé az egyesület-alakítást; a működés megkezdéséhez hatósági jóváhagyás kellett, amelynél a felügyeleti hatóságok részletesen vizsgálták az új egyesület céljait, az alapító tagok előéletét stb.

Az egyesületek alapítását és felügyeletét az 1977-es polgári-jogi tárgyú egyesületi kérdések módosítása után 1981-ben újr szabályozták. A politikai rendszer változásaival teljesen szemben álló módon azonban további korlátozásokat gördített az új szabályozás az egyesületi jog gyakorlása elé. A korábbi szabályozás

ban a jogszabály egy viszonylag neutrális bejelentési kötelezettséget írt elő a jövőendő felügyeleti szerv irányába az egyesületszervezés megkezdésekor, a már említett működéshez szükséges a konstitutív bejegyzésen túl. Az 1981-es szabályozás ezt a bejelentési kötelezettséget egy előzetes engedélyezési eljárássá szigorította, bevonva ebbe a rendőrséget, illetve a Belügyminisztériumot.

E módosítások pontos szövege: „A felügyeleti szerv a szervezést megtiltja, illetőleg a szervezőt a szervezés megszüntetésére hívja fel, ha az egyesület célja ellentétes a Magyar Népköztársaság állami és gazdasági rendjével.” (1981. 29. tr. I/2. paragrafus (2.).)

„A Belügyminisztérium ellenőrzi, hogy egyesület szervezését csak a felügyeleti szervnek történt előzetes bejelentés után folytassanak.” (6. paragrafus).

„Az egyesület állami felügyeletét ellátó szerv már az egyesület szervezése bejelentésekor köteles vizsgálni, hogy az egyesület tervezett célja és működése összhangban áll-e a Magyar Népköztársaság állami-, társadalmi- és gazdasági rendjével. E kérdésben ki kell kérni országos egyesület esetén a belügyminiszter, helyi egyesület esetén pedig a területileg illetékes rendőrkapitány véleményét.” (2037/1982. MT. határozat 1. bek.)

Az egyesületalakításnak ez a korlátozása teljesen érthetetlen.

Természetesen a jogi szabályozás mindig csak keretet jelentett, s a rendelkezések tényleges korlátozó értékét csak az empirikus gyakorlatból pontosíthatjuk. Liberális gyakorlat esetén az engedélyezési eljárás megduplázását egyszerű, bürokratikus nehezítésnek tekinthetjük. Helyi egyesületek esetén úgy tűnik, ez a helyzet, mivel az utóbbi években egyre sűrűbben alakulnak meg az egy-egy városra, községre korlátozódó egyesületek. Ezek azonban inkább neutrális jellegű városbarát, városépítő egyesületek, és néhány ismertté vált negatív példa jelzi, hogy érdemlegesebb és lényegesebb érdekeket szervező egyesületek felé a jogi korlát sokszor áthághatatlanak bizonyul a gyakorlatban is. Példaként csak a budapesti kisvállalkozók tervezett érdekképviselői szervének sorát említjük, amely végül is csak az engedélyezési eljárás első fokán tudott keresztülmenni.

b) A már létező egyesületek működésének állami kontrollálásában hasonló reflexeket találhatunk, amelyek szintén ellentmondásosak, illetve értelmetlennek tűnnek a mai politikai rendszerünkben, nem beszélve arról, ha politikai rendszerünk tervezett reformját az érdekegyesületek autonómabb működésére kívánjuk alapozni.

Így az ötvenes évek totális állami szervezésre törekvéséből hátramaradtnak tűnik a felügyeleti szervnek az egyesület életébe való beavatkozásának jogi korlátlanága is. Az egyesületek életének, alapításának, működésének, vagyonjogi kérdéseinek legfontosabb vonatkozásait a PTK 65–74. paragrafusa, az 1981. évi 29. Tvr. (egyesületi tvr.), illetve az azt pontosító, említett MT határozat szabályozza. Ezek a jogszabályok azonban egy sor területen további jogszabályi rendelkezéseket tesznek lehetővé az egyesületi élet még részletesebb szabályozására; az utóbbi kormányhatározat pedig minta alapszabályzat létrehozását engedélyezi, gyakorlatilag generális jelleggel a felügyeleti szervek számára, amelyeket az egyesületek kötelesek figyelembe venni, alapszabályuk megalkotásánál.

Hogy a felügyeleti szervek élnek is az egyesületek életébe való belenyúlás jogi lehetőségeivel, és bőségesen adnak ki ilyen szabályzatokat (alacsony szintű jogszabály, körlevél szabályzat stb. formájában), azt a gyakorlati szakemberek híradásai is megerősítik „... egyrészt az ún. egyesületi járulékos jog, másrészt az egyesületi szövetségek gyámkodási hatalmi felügyeleti törekvései az őket létrehozó egyesületek felett. Ezek külön-külön, de karöltve méginkább valóban behatárolják az egyesület cselekvésmozgásterét, szabadságát.”¹⁸

c) Az egyesületi élet állami szabályozásában külön problémát jelent gazdálkodásuk kötöttsége. Ebből a szempontból a költségvetési szervek gazdálkodási kötöttségével esnek egy elbírálás alá. Elképzelhetjük azt az egyesületi önállóságot, amikor az egyesületi gazdálkodás sokszor nemcsak rovat-tétel mélységig szabályozott – ami mégis csak normatív szabályozás, még ha kötött is –, hanem sokszor az egyes rovat tételeit összecsúszva is meghatározzák az állami pénzügyi szervek.¹⁹

Összegezőképpen el lehet mondani, hogy miközben az utóbbi húsz évben csökkent a vállalati és a szövetkezeti szférában való állami beavatkozás mértéke és növekedett a szférák autonómiája, az egyesületi szféra vonatkozásában ez még kezdetlegesen sem következett be. Tehát e tekintetben a minimálisan kitűzendő cél, az *egyesületi gazdálkodás autonómiájának a gazdasági élet már elért autonómiájához való közelítése.*

2. A társadalmi-érdekképviselői szervek

Az országos egyesületek és a társadalmi szervnek nevezett szervezetek közötti átmenet meglehetősen tisztázatlan. Másrészt az utóbbiak között is jelentős eltérések léteznek. A szakszervezet, a KISZ és a Hazafias Népfront felett az állami szervek felügyeletet nem gyakorolnak, ezek közvetlenebbül kapcsolódnak a párt szerveihez. Már emiatt is érdemes ezeket a többi társadalmi-érdekképviselői szervtől elválasztani. (A politikai szóhasználatban is – persze más megokolás alapján – különválasztják, és politikai tömegszervezeteknek nevezik.)

Jelentősebb társadalmi érdekképviselői szervek, egyesületek országos szövetségei között (az említett 20–25-ről van szó) a következők vázolhatók fel:

1. A szövetkezeti szféra érdekképviselői szervei: TOT, SZÖVOSZ, OKISZ.

2. A magánipar és magánkereskedelem érdekképviselői szervei: KIOSZ, KISOSZ.

3. A gazdasági menedzser réteg érdekképviselői szerve: Magyar Kereskedelmi Kamara.

4. Az értelmiségi rétegek érdekképviselői szervei:

a) országos egyesületeket összefogó szövetségek MTESZ (Műszaki és Természettudományi Egyesületek Szövetsége), MOTESZ (Magyar Orvostudományi Társaságok és Egyesületek Szövetsége).

b) Helyi egyesületeket összefogó országos egyesületek: Magyar Jogász Szövetség, Magyar Közgazdasági Társaság.

c) Magyar Újságírók Szövetsége, Magyar Írók Szövetsége.

5. A nők érdekképviselői szerve: Magyar Nők Országos Tanácsa.

6. Városok érdekképviselői szerve: Magyar Urbanisztikai Társaság.

7. Vadászszövetség, Horgász Szövetség, Magyar Autóklub.

8. A Vakok Egyesületének Szövetsége, Mozgássérültek Egyesületeinek Szövetsége

Mint látható, már ebben a legjelentősebb, 20-at kiemelő felsorolásban is legfeljebb az első csoport rendelkezik némi politikai súllyal. (Most eltekintve az olyan extrémítástól, amit a vadásztársaságok sajátos politikai súlya és e szervezetek kerete közötti informális kapcsolatok jelentenek politikai életünkben.) Empirikus anyagaink is főleg erre a legszűkebb körre összpontosulnak, így az országos érdekképviselőknél általánosan jelentkező problémákat, működési vonásokat ezek alapján szemléltetjük.

A Termelőszövetkezetek Országos Tanácsa (TOT)

A TOT létrejötte 1967-ben jelentette az államosított társadalom koncepciójának első lényegesebb *szervezeti* megtörését.²⁰ A gazdasági reformelőkészítés légkörében a viták középpontjába került az egységes társadalom koncepciója, és az előkészítést kísérő ideológiai vitákban formálódni kezdett a társadalom *érdekdifferenciáltságának elismerése*. A mezőgazdaságban más okok miatt is soron lévő társadalmi szerv létrehozását — így szakítva a korábbi évek hagyományaival —, a politikai változások hullámainak hátán mint az államtól ténylegesen elkülönülő mezőgazdasági érdekképviselői szervet építették ki az újonnan létrejövő TOT-ot.

A szövetkezeti szféra korábban már létező másik két társadalmi szervezetét ugyanis az ötvenes évek elején lényegében mint „társadalmi minisztériumot” szervezték meg. Az OKISZ az ipari szövetkezetek, a SZÖVOSZ a fogyasztási szövetkezetek mély és részletekbe menő állami-politikai irányítását látta el, hasonlóképpen mint az állami vállalatoknál az ágazati minisztériumok. Míg e két szerv felépítése teljes mértékben a központi-állami akarat lefelé továbbításának céljai szerint alakult, addig az új érdekképviselői szerv, a TOT jórészt alulról épült fel, és nem kapott lehetőséget a mezőgazdasági szövetkezetek utasítására. A helyi- és területi szintű államigazgatási és pártszervekkel szemben a tsz-ek védelmét a TOT területi szövetségei látják el. Ezeket eleinte az öszszefüggő tájjelleg szerint szervezték (48-at), 1976-tól 22-re csökkentették a számokat központi párthatározattal, és a megyei szerveződésben igazgatták testületüket.

A hetvenes évek elejétől a reform elleni támadásokkal párhuzamosan megindult az érdekképviselői létjogosultságának kérdésessé tétele, de máskülönben is, mivel a politikai rendszer egésze szervezetiileg változatlan maradt, *a rendszer egésze fokozatosan a maga képeire formálta a TOT-ot*.²¹ Különböző helyekről felhangzik — így a TOT-on belül is —, hogy ez a szerv is egyre inkább a mezőgazdasági tsz-ek minisztériumaként viselkedik, a szférát inkább ellenőrzi, mintsem érdekeit továbbítaná a központi állami- és pártszervek felé.²²

Mindezek ellenére a TOT még mindig a leginkább koncepciózus érdekképviselői szervnek tekinthető és a mezőgazdaság globális érdekeit sokszor sikerrel tudja védeni más szférák törekvéseivel szemben. Érdekképviselői stratégiájában jól láthatók azok a jellegzetességek, amelyek az utóbbi másfél évtizedben központi állami struktúránk fejlődési sajátosságait jellemzik.

Ennek megértéséhez érdemes felvillantani néhány átfogóbb tendenciát az 1956 utáni általános társadalomfejlődési vonalakból, amelyek Magyarországon tisztábban jelentkeztek, mint a többi szocialista országban, és amelyek a formailag változatlan – vagy csak kisebb változásokat mutató – állami-politikai szervezetrendszer az egyes országokban eltérő tartalommal töltötték fel. A sztálini társadalomszervezés legfontosabb sajátossága volt, hogy a modernizáció korábban hosszú évszázadok alatt végbement elkülönülési folyamatait – amelyek persze Közép-Kelet-Európában Nyugathoz képest csak csökevényesen mentek végbe –, zömmel lebontotta. Így a jog elkülönült szféráját és az ezt hordozó egyes jogász rétegek (például bírói kar) autonómiáját minimálisra csökkentette, az ideológia racionalitását biztosító kritikai konkurráló szituációt felszámolva monolit és a centralizált hatalomhoz kötött ideológiát hozott létre, és a tudomány korábban végbement elkülönülését megszüntetve, teljes mértékű ideológiai ellenőrzés alá vetette azt. Ugyanígy a termelés saját logikájú gazdasággá szerveződött formáját megsemmisítette, s a termelés egyes részeit a centralizált hatalom egyes részeivel összekötve felszívta önmagába stb. Végül is a korábbi modernizáció által kialakított, elkülönült társadalmi alrendszerekből álló, társadalmi modell helyett újra létrehozta a társadalom-diffúzitást. Itt nem térünk ki ennek értékelésére (tehát hogy ezek mennyiben jelentették a fejlődés meggyorsítását az iparosítás végrehajtásával, mennyiben modernizációs zsákutcát egy fejlettségi szint felett), inkább azt tartjuk fontosnak kiemelni, hogy az ötvenes években az állami-politikai akaratképzés egységét *a formális centralizáltság mellett ez az alapul fekvő diffúz társadalmi egység biztosította.*

A hatvanas évek kezdetétől egyre feszítőbbé váltak a diffúz társadalomszervezési modell problémái. Nagyrészt hatékonytalanlanná vált az egyes társadalmi szférák teljesítménye. Reakcióképpen, spontán módon vagy deklaratív is (például a termelés esetében) megindult az egyes szférák autonómiájának kiépítése és saját belső logikára átépülése. A tudomány, a gazdaság, oktatási szféra, a jog, egyre inkább belső törvényszerűségekre épültek át, illetve stabilizálódott az egy-egy szférában tevékenykedő szakértői gárda a korábbi omnipotens kádertömeg-szférákat évenként cserélő vándorlása helyett.

Szétdifferenciálódott tehát az egységes társadalmi modell az állami szervezet alatt, és mivel ez az állami szervezet mélyen beletenyült szervezetileg is az egyes szférákba, magukkal vitték az egyes szférák az állam egy-egy darabját. Ezzel a fejlődéssel az egyes szférák elkülönült értékrendszere és a szférákban tevékenykedő

társadalmi rétegek érdekei szerint kezdtek minél inkább gondolkodni a szétszakadozott állami apparátus egyes részei. Az állami szervezet ágazati szervezése különösen megkönnyítette az egyes állami főhatóságok azonosulását az irányított szférával, hisz ágazata eredményeit saját sikerei között könyvelhette el.

A diffúz társadalmi modell szféráinak elkülönülése így menthetetlenül létrehozta a *minisztériumok és más állami főhatóságok szétszakadozását*, „quasi politikai pártokként” fellépésüket saját szférájuk érdekeinek védelmében. Erre Nyugat-Európában is vannak tendenciák. A problémát nálunk az tette akuttá, hogy a megélénkülő érdekkülönbségek nem kaphattak legális fórumot az állami akaratképzés egy garanciális pontján. Bár voltak törekvések a hatvanas évek végén, hogy az országgyűlésben a választási rendszer radikálisabb átépítésével nyíltabban ütközthessenek a lényegesebb társadalmi érdekek, és így az államigazgatási szervektől leválasztva kaphattak volna végre fórumot a megállíthatatlanul intézményesedő érdekkülönbségek, a beidegződött politikai reflexeken azonban megbuktak ezek a törekvések.

A megoldást spontán módon hozták létre az egymásnak feszülő tendenciák. Mivel a lényegesebb állami-politikai döntéseket a minisztériumok, a párt központi apparátusának osztályai, alosztályai közötti egyeztetésekkel készítették elő, így egyre markánsabban ezekben a döntéselőkészítési folyamatokban formálódtak ki azok a fórumok, ahol az eltérő társadalmi érdekek összecsaphattak, és kompromisszumokkal érvényesülni tudtak. Van amikor ez a fórum ad-hoc jelleggel jön létre, egy-egy a Központi Bizottság számára készülő határozattervezet előkészítésekor, lehet ez egy törvény előkészítésére létrehozott kodifikációs bizottság, vagy „munkabizottság”, de sok esetben folyamatosan működő kormánybizottság, vagy más tanácsadó jelleggel létrehozott testület alakjában működnek. Létfontosságú a központi szervek számára ebben a mechanizmusban, hogy a döntéselőkészítés minél korábbi fázisába bevonják őket, legyen az minisztérium vagy más érdekképviselői szerv. Az a szerv, amelyik egy döntési tervezetet már csak a kormányülés előtti ügyrend szerinti köröztetés folyamán kapja meg, tudja, hogy lekéssett, nem sok esélye van érdemi módosítás keresztülvezetésére. Bár az empirikus vizsgálatunk tanúsága szerint itt is óriási a módosító javaslatok száma²³, de ezeket csak az képes előkészíteni, aki már korábban is ott volt a sokszor évekig tartó előkészítési folyamatban, ám eddig a pontig nem tudta elérni szempontjainak figyelembe vételét, így utolsó esélyként ismétli meg a kormányülés előtt azokat.

A TOT tudja ezt. Ezért már a mezőgazdaságot érintő problémafelvetéskor igyekszik jelen lenni. A tervezett változtatásokat megalapozó tanulmányjellegű munkálatokba való bekapcsolódás még sikerrel kecsegtet, így súlyt helyez rá, hogy a Központi Bizottság Szövetkezeti Munkaközössége elé kerülő javaslatokat megismerje; képviselőjét rendszeresen meghívják a Gazdaságpolitikai Bizottság ülésére, a TOT neve rákerüljön a fontosabb minisztériumok protokoll-listájára, amelynek alapján az egyes szervek megkapják az adott minisztériumban előkészítés alatt álló fontosabb tervezeteket stb.

Sok esetben sikerrel is jár ez. Így az SzMK és a GB. ülésére rendszeresen meghívják a TOT képviselőjét, sőt az előbbi elé kerülő javaslatok jó részét a TOT kezdeményezésére tárgyalják meg.²⁴ Itt meg kell említeni azonban a TOT-on belül hangoztatott panaszokat is, hogy egyes minisztériumok néha úgy tárgyalják meg a szövetkezeteket érintő tervezeteket, hogy kihagyják a TOT-ot a megvitatásból, és mivel törvényileg csak a kész jogszabálytervezet véleményeztetése kötelező, ezért csak ebben az utolsó fázisban kapja meg. A mezőgazdasági szövetkezetek III. kongresszusa ezért kiemelte javaslataiban, hogy intézményesen biztosítani kell a TOT és más érdekképviselői szervek bevonását is az állami-politikai célkitűzések kidolgozásába.

A TOT egy fontos szempontból hátrányos helyzetben van az OKISZ-szal és a SZÖVOSZ-szal, illetve bizonyos fókig a KIOSZ-szal szemben is, a jelenlegi állami döntési struktúra jellege miatt. Ezek az utóbbi társadalmi szervek ugyanis olyan szférákat fognak át, *amelyek szervezésére elkülönült állami főhatóság nincs*. Korábban épp velük pótolták ezt, ez adta kvázi minisztériumi jellegüket. A TOT szférája azonban a Mezőgazdasági Minisztériummal hiánytalanul le van fedezve. Ezért míg az OKISZ-t, a SZÖVOSZ-t és amióta a Könnyűipari Minisztériummal együtt, annak kisipari osztályát is megszüntették, a KIOSZ-t sem tudják kihagyni szférájukat érintő állami-politikai döntések előkészítéséből – tudniillik a szférára vonatkozó információkkal elsősorban ezek rendelkeznek –, addig a TOT kihagyása nagyon is kézenfekvő. *A TOT-nak tehát harcolni kell*, hogy bevonják a döntési folyamatokba.

E jelenség kapcsán is fontos következtetés vonható le. Jelenlegi politikai rendszerünkben annak a társadalmi szervnek van igazi súlya, és nagyobb esélye az érdekebecsatornázásra, amelyik ellátja *e szféra állami feladatait is*. Így nélkülözhetetlen a központi állami- és pártszervek számára. A tőle származó információk továbbbításánál és döntési tervezetek rendelkezésének kialakításánál szelektálhat az adott szféra érdekeit szem előtt tartva. Az állami feladatok elvétele tehát csak akkor nem teszi súlytalanná őket, ha

valóban olyan elkülönített fórumot kapnak a társadalmi szervek, amely garanciákkal körülvéve biztosítaná a nyílt érdeklődést és érdekebecsatornázást.^{2 5}

Az OKISZ és a SZÖVOSZ

Az 1940-es évek végén, a fordulat évekor 200 ezer kisiparos működött Magyarországon (körülbelül még egyszer annyi alkalmazottal). Állami kontroll alá vonásukhoz megfelelőbbnek tekintették akkor a fokozatosságot biztosító, ipari szövetkezeten belüli egyesítésüket.^{2 6} Sőt 1948-ban még ezen belül is négy fokozatú szövetkezeti típust engedélyeztek – a lazább összefogást jelentő értékesítésre alakult szövetkezetektől, a termelési folyamatot teljesen integráló termelőszövetkezetig bezárólag –, 1949-től azonban már csak az utóbbit tekintették az állami kontroll megengedhető minimumának. Ezt a kontrollt kezdettől az OKISZ közvetítette, eleinte „társadalmi ruhában”, majd 1951-től egy kormányrendelet tartalmilag minisztériumszerű tervhatósággá alakította át, létrehozva az ipari szövetkezetek középírányító szerveiként a megyei KISZÖV-öket. Az akkori KIOSZ sikeres kisipart sorvasztó ténykedése eredményeképpen 1955-re az ipari szövetkezetek száma 378-ról 1473-ra szökött fel. És bár az ipari szövetkezetek nagysága a sorozatos összevonásokkal egyre nőtt, 1976-ra is csak 247 volt az egy szövetkezetre eső átlagos létszám. Így utólag visszatekintve, nagy szerencsének tekinthető, hogy az OKISZ képében saját ágazati irányító szervet kaptak az ipari szövetkezetek és nem sorolták be őket az ágazati minisztériális rendszerbe. (Feltehetőleg ez esetben nem maradtak volna mára közepes méretű gazdasági egységeink.) Mindenesetre az akkori politikai kurzus és ideológia nem sok jóval bízta őket. A szocializmus vastörvényszerűségként mondták ki, hogy bár a magánipartól szocialistábbnak tekinthetők, de másrészt sokkalta alacsonyabbrendűek, mint az igazi szocialista állami tulajdon, így átalakításuk csak idő kérdése. A dolog komolyságát nyomatékosította, hogy beruházásra épp ezért szinte semmi pénzt nem kaptak az ipari szövetkezetek.

A hatvanas évek elejétől bevetté vált a szövetkezeti tulajdon és az állami tulajdon egyenjogúságának elismerése. A tervutasításos mechanizmus leépítése szükségtelenné tette a korábbi ágazati felügyeleti feladatok jó részét. Ez evidenciaként rögtön fölvetette a létalapjukat veszített ágazati minisztériumi szervezetek leépítését. A minisztériumok vonatkozásában, ellenállásuk miatt ezt végrehajtani nem lehetett; az OKISZ, a SZÖVOSZ és a többi

társadalmi ruhába bújtatott főhatóságnál azonban könnyebbnek bizonyult a helyzet, létük továbbra is igazolható volt azzal, hogy végül is társadalmi szervek, hogy végül is érdekképviselői szervek.

1968 után a KB Szövetkezetpolitikai Munkaközösségének határozata nyomán fokozatosan megszűnt az OKISZ és a megyei KISZÖV-ök utasítási joga az ipari szövetkezetek felé. Apparátusának egy részét is leépítették, elvileg megtörtént az érdekképviselői funkciókra való átépülése. Utasítások helyett azóta csak irányelveket és ajánlásokat ad ki, amelyek tartalmilag a magas szintű jogszabályok konkretizálását jelentik az ipari szövetkezetek számára. Elvileg ezek nem kötelezőek, csak határozni kötelező az egyes szövetkezeteknek felőle, és amennyiben ez pozitív, úgy ezzel válik kötelezővé számukra.

Ténylegesen azonban nem változott sokat a helyzet. Ahogy az ágazati minisztériumok a hetvenes években hamar kialakították a tervutasításokat pótló eszköztárat, ugyanúgy az OKISZ is kezeli az ipari szövetkezetek közös fejlesztési alapját és dönt felosztásáról, a megyei KISZÖV útján részletesen kontrollálni tudja a szövetkezetek belső életét, káderkiválasztását stb.

Az állami irányítási rendszer logikája kívülről is ebbe az irányba tolja. Például a tanácsok törvényességi felügyeleteik során az elvileg nem kötelező OKISZ irányelveket éppúgy számon kéri az ipari szövetkezetektől, mint bármilyen más jogszabályt. A kormány és az illetékes miniszterelnökhelyettesek, amikor egy átfogóbb előirányzatot (legyen az termelési értékre vagy exportnövekedésre vonatkozó) lebontanak az egyes szférákra, utasítják és felelőssé teszik a végrehajtásért az OKISZ elnökét, éppúgy, mint más minisztereket.

A SZÖVOSZ-nál a legtöbb szempontból hasonló a helyzet, mint az OKISZ-nál. Az ötvenes évek elejétől tartalmilag ágazati minisztériumként tevékenykedett a fogyasztási szövetkezetek szférájának irányításával, utasítási joggal a tervlebontás közvetítőjeként.^{2,7} A reform évében, 1968-tól formálisan átalakították irányító szervből érdekképviselői szervvé, de az OKISZ-hoz hasonlóan itt is végbement a „visszarendeződés”. (Így irányelvei itt is ténylegesen kötelezőek a szövetkezetekre. A fogyasztási szövetkezetek közös fejlesztési pénzalapja fölött dönt stb.)

Mind a két szerveről elmondható, hogy nem kevésbé minisztériumok ma sem, mint bármelyik igazi minisztérium. És ezzel egyáltalán nem tagadjuk azt, hogy egyben érdekképviselői funkciót is ellátnak saját szférájuk érdekei felől, mivel (mint többször utaltunk rá) az igazi minisztériumok is ellájták azt.

Hasonlóan az előbbiekhöz e két érdekképviselői szervnél is azokat a problémákat, jelenségeket igyekszünk elsősorban felvetni, amelyek többé-kevésbé mindegyik érdekképviselői szervnél, országos egyesületnél felmerülnek, de itt fokozottan észlelhetők, vagy legalábbis az ide vonatkozó előtanulmányainkban jobban exponálódtak.

Az OKISZ-hoz és a SZÖVOSZ-hoz hasonlóan e két szervezet is jóval korábban létrejött, mielőtt az önálló érdekképviselői lehetősége felmerült volna a politikai rendszerben. Hasonlóan az előbbiekhöz, szintén az állam meghosszabbított karját jelentették szférájuk felé, azzal a lényeges különbséggel, hogy míg az OKISZ, SZÖVOSZ csak pótolta a szférájukban meg nem szervezett, de az irányítási rendszer logikájából szükségszerűen következő ágazati minisztériumokat, illetve társadalmi ruhába öltöztetett állami szervekként működtek, amelyek szervezték az ipari és fogyasztási szövetkezetek működését, addig a KIOSZ és a KISOSZ azzal a perspektivikus céllal és megbízással szervezték területüket, hogy minél gyorsabban elsorvasszák a kisipart és a kiskereskedelmet. Mint a KIOSZ régi apparátusáról – ma is tevékeny tagokkal – készített interjúkból kiderült, a megyei szervezetekben dolgozók prémiumának nagyságát az ötvenes években az az évben megszüntetett kisipari telephelyekkel arányosan állapították meg.²⁸ Így 1952-re néhány tízezerre csökkent a számuk. A kiskereskedelemben 1950–52 között 70 ezren szüntették be működésüket, és alig kétezer – főleg rokkant és idős kiskereskedő – maradt talpon.

Természetesen ez, amíg állami irányítás oldaláról nézzük, csak e szférák különböző politikai megítélését jelenti. De ha azt nézzük, hogyan voltak képesek átépülni ezek a valamikor a kisipar és kiskereskedelem elsorvasztására hivatott szervek napjainkra e szférák érdekképviselőit, már nagyobb fontosságot kap az OKISZ, SZÖVOSZ, másrészt a KIOSZ, KISOSZ korábbi funkcionálásának különbsége. Hogy ez az átépülés hosszú ideig csak nagyon kis mértékben mehetett végbe, mutatja az is, hogy a KIOSZ központi apparátusa, élén az elnökkel 1953–76 között változatlan maradt.

Ez idő óta megújult a KIOSZ apparátusa, ám az idevonatkozó előtanulmány megállapítása szerint az apparátus egy részén belül tovább él az alapvető kisipar-elleni beállítódás és ez csak annyiban tompult, amennyiben az azóta kisipar-barát központi politikával való szembenállás veszélyét nem idézi fel.²⁹ A KIOSZ egyes főosz-

tályain azonban nemcsak támogatják a kisiparra vonatkozó mai kedvező politikai kurzust, hanem ezt fokozni igyekezve valóban a kisipar érdekeinek védelmét tartják szem előtt.

Nyilvánvalóan nem lehet ezt a helyzetet a többi érdekképviselői szerv és országos egyesület vonatkozásában általánosnak tekinteni, azt azonban igen, hogy az apparátus folyamatossága az egyes szerveken belül, minden nagyobb változtatást formálissá tehet. Így például a Jogászszövetség és más országos egyesületek a felügyeleti minisztérium felőli kontrollt továbbbították hosszú ideig az adott szférában. Ennek lecsapódása az országos egyesületek vezetőségeinek és a felügyeleti minisztériumok felső bürokráciájának perszonáluniója. Mint rámutattunk, a társadalmi szférák egymástól való eltávolodásával sok esetben megfordult a viszony, és az összefonódás révén az adott szféra véleményei és érdekei továbbbítódnak felfelé és válnak észrevétlenül állami véleménnyé.

Az érdekképviselők önállóságának egyik legnagyobb problémáját apparátusaik összeállításának túl szoros állami és pártkontrollja jelenti. Épp legfontosabb posztjaik – elnök, elnökhelyettes, főtitkár stb. –, az egységes állami-politikai kádernomenklátúra részét képezik, és így egy-egy jelentősebb posztion végbenő csere után láncreakciószerűen fut végig a többi posztokon a lecserélés hulláma, amely nem kerüli el sok esetben az érdekképviselői szervek vezető funkcióit sem. (A magasról lehullottak középszintű kártalanításaként, esetleg időleges tartalékba helyezése stb.) Ezekbe a döntésekbe nem szólhatnak bele az érintett szervek, de ugyanígy az érdekképviselői apparátus jelentősebb pozícióinak betöltése is jórészt a felügyelő állami szerv, illetve a központi pártapparátus illetékes alosztályai feladatát jelenti ténylegesen.

Ameddig a társadalmi szervek kontrollálása a mögöttes társadalmi réteg oldaláról nem funkcionál, ahogy ma is ez a helyzet, az ezt pótló állami és pártkontroll szükséges. Ennek szükségességét tovább erősíti, hogy egy sor állami feladatot is ellátnak ezek a szervek, és már csak emiatt sem lehet megengedni, hogy a mögöttes rétegek kontrollálják a társadalmi szerveket. Másrészt pedig – mint láttuk – épp az állami feladatok ellátása biztosíthatja a mai rendszerben egy-egy társadalmi szerv hatalmi súlyát. *Reformot tehát csak rendszerszerűen lehet ezen a területen végrehajtani:* az állami feladatok elvétele után a beálló súlytalanság megelőzésére garanciális fórumot kell adni az érdekképviselői szerveknek az állami döntési folyamatok utolsó fázisában; az állami feladatok elvétele lehetővé tenné másrészt a közvetlen pártkontroll leépítését, és helyette a mögöttes társadalmi rétegek felőli kontroll

kiépítését. Mindegyik társadalmi szervnél problémát jelent, hogy alapvetően felülről szervezettek, területi szerveik csak kis mértékben képesek meghatározni az érdekképviselési országos központ működését. Ezzel szemben a központ nagymértékben befolyásolni tudja a területi szervei tisztségviselőinek kiválasztását és ezen túl is e szervek tevékenységét. Ugyanígy az egyes társadalmi szervezetekben a megyei szintű apparátusok is erősebben meghatározzák a helyi szervek munkáját, mint viszont. Például a KIOSZ helyi szervezetén belül működő szakmai csoportok elnökeit, alelnökeit a KIOSZ megyei elnökségének javaslata alapján választják meg. *Miközben az apparátus vonalán felülről lefelé* sugárzik az erő- és az akaratképzés, addig a lenti szervek által a központ felé választott küldöttgyűlések és választmányok széles hatáskörével takarják le az akaratképzés tényleges irányát. A választmányokba való bekerülés persze ismét a felső apparátus javaslata alapján történik. Minden komolyabb reform ezen a téren előfeltételezi tehát az akaratképzés irányának visszafordítását.

Az érdekképviselési központ túlzottan kontrollálja helyi szerveit, e központ akaratképzését pedig túlzott részletességgel kontrollálja a felügyeleti-állami főhatóság és a párt központi apparátusának felügyeleti alosztálya. A KIOSZ-on belül készített interjúkból kiderült, hogy a KIOSZ-apparátus egyes főosztályai minden, általuk elkészített határozattervezetet egyeztetnek először az illetékes pártközponti alosztállyal, illetve minisztériummal, és csak utána terjesztik saját választott testületük elé, amelyek tulajdonképpen jogosultak a döntés meghozatalára. Amellett, hogy ez eleve biztosítja a választott testület döntésének formalitását, hiszen hogyan vitatkozhatnának egy olyan tervezettel, amelynél jelzik: a „felsőbb politikai jóváhagyás” már megtörtént –, ez az összefonódás a pártközpont szerveinek önbecsapását hozza létre. KIOSZ és más érdekképviselési szerv határozatának, javaslatának, kezdeményezésének vélnék olyan dokumentumokat, amelyek ennek révén inkább tükrözik saját alosztályaik véleményét. Társadalmi rétegek, sőt tömegek támogatásának tekintik azt, ami csak az adott rétegekhez formálisan kitelepített társadalmi szervek támogatását jelenti.^{3 0}

Másik oldalról, a központi állami és pártapparátus önbecsapásához vezet, hogy az általuk az egyes érdekképviselési szervhez kitelepített káderek – legalábbis egy része – egy idő után azonosulnak az adott szféra érdektörékveiseivel és információ-szelektálásukkal, érvelésükkel egyre inkább az adott szférák érdekeit igyekeznek előnyben részesíteni.^{3 1} És mivel a központi párt döntések előkészítésének első fázisában részt vesznek a társadalmi szervek

apparátusai is, *ebben az összefonódott mechanizmusban nem lehet tudni azt, hogy mi a párt akarata, mi az, ami az egyes állami főhatóságoktól származik, illetve valamelyik társadalmi szerv áll mögötte.* Ebben a szisztémában az akaratok és vélemények észrevétlenül vándorolnak ide-oda, öltenek más-más ruhát anélkül, hogy döntési folyamatok és a véleményharcok egy pontja után tisztázni lehetne, hogy melyik szerv mit is akart tulajdonképpen.

Ennek a problémának egy másik dimenziója, hogy egy-egy érdekképviselői szerv apparátusán *belül is* reprodukálódnak az állami-politikai szférában való szétszakadozást előidéző burkolt politikai platformok. A KIOSZ egyes főosztályai például radikális reformpártiak, és élesen szembeszállnak a tervutasításos rendszerre nosztalgiaiával emlékező más főosztályokkal. Harmonikusabb az együttműködés sok esetben egy minisztérium hasonló szellemben működő részlegével, mint saját apparátusán belüli más szervezeti egységekkel. Az állami szerveken belül is hasonló folyamatok figyelhetőek meg, nem beszélve az egyes minisztériumok közötti eltérő platformokról. *Miközben tehát az állami, társadalmi és párt-szervek összefonódnak, burkolt politikai csoportosulások és platformok jönnek létre, amelyek kiismerhetetlenül szétszaggatják más vonalak mentén ezt a mechanizmust.*

Kereskedelmi Kamara

Az 1981-es átalakítása óta nyilvánosan is érdekképviselői szerv. Szervezeti felépítése a gazdasági menedzserréteg véleményeinek integrálására alkalmas. Egy politikai reform esetén ez igényelné a legkevesebb változtatást. Amennyiben a mai vállalati struktúránk helyett differenciáltabb és nagyobb tömegű kis- és középvállalat jönne létre, megfontolandó lenne külön érdekképviselői szervet létrehozni ezek számára is.

A Kamara érdekképviselői szerepének megnövekedése által másik oldalról lehetővé vált, hogy a munkavállalók szakszervezetei tisztábban elválhassanak a vállalatvezetéstől. (A mai szakszervezeti felépítés olyan strukturális alapproblémákat mutat, épp ezért oly mértékben vált formálissá, hogy lehetséges reformja külön tanulmányt igényelne, így itt nem térünk ki rá.)

Az értelmiségi rétegek szervezetei közül e két szövetség ért el említésre méltó súlyt a központi politikai rendszer döntési folyamataiban. Alapvetően tudományos jellegű egyesületeket fognak össze, de mivel más érdekképviselői szerv nem alakult ki az értelmiségi rétegek véleményeinek továbbítására, a szövetségek egyre inkább magukra vállalták e funkciókat is.

Különösen érvényes ez a MTESZ-re, amely nagy taglétszámmal (1980-ban 169 ezerrel) rendelkezik, és a műszaki értelmiség egészét átfogja. Nagyobb központi apparátusa van, amelyet kiegészítenek tagegyesületei központi apparátusai (összesen 476 fő). Az OMFB-n keresztül, amely felügyeleti szerve, részt tud venni a központi döntési folyamatok néhány szakaszában, megvitatva az OMFB dokumentumait.^{3 2}

Az érdekérvényesítés és a véleménytovábbítás másik fő útja a tagegyesületein keresztül vezet. Az érdekelt minisztériumok vezető munkatársai benne vannak a tagegyesületek vezetőségeiben, és a minisztériumban készült anyagokat sok esetben megvitatják ezekben az egyesületekben. Az itt felvetett vélemények – és az emögött rejlő érdekek – a minisztériumokon keresztül tovább kerülnek, másrészt a minisztériumok felhasználják a közel eső profillal rendelkező tagegyesületek rendezvényeit, elképzeléseik népszerűsítésére a műszaki-értelmiségi rétegek felé, illetve megfelelő publicitást és sajtóvisszhangot biztosítva elképzeléseiknek az egész társadalom előtt.

Tanulmányunkban csak néhány alapproblémát és változási tendenciát tudtunk elemezni az érdekképviselői szervek vonatkozásában. A következő évek kutatásainak a részletesebb vizsgálódás mellett előtérbe kell helyezni az érdekképviselő reformlehetőségeinek alaposabb végiggondolását is.

¹ Pokol Béla: A törvényelőkészítés mechanizmusa (A szocialista és a felett tőkésországokban) (Gazdaság és Jogtudomány, 1981/1–2. sz. 215–255. old.). E tanulmányt az Állam- és Jogtudományi Intézet megbízásából egy empirikus vizsgálat előzte meg, amely során az IM Törvényelőkészítő Főosztályán található anyagok alapján 15 magas szintű jogszabály (törvény, tvr. kormányrendelet, kormányhatározat) előkészítésének folyamatát viszonylagos teljességgel sikerült rekonstruálni. Mostani tanulmányunk empirikus bázisát is, a Társadalomtudományi Intézet megbízásából készített érdekképviselői empirikus felmérések mellett, ez a korábbi vizsgálat anyaga adja.

² Idézett mű 250–253. old.

³ Ez a koncepció a napi politikai megnyilvánulásoktól kezdve a központi pártszervek határozatáig sűrűn hangot kapott és kap ma is (lásd ennek összefoglalására Lőrincz Lajos: A közigazgatást meghatározó gazdasági és politikai tényezők). Állam és Jogtudomány, 1977. (4. sz. 516–517. old.).

A politikai rendszer reformját konzekvensen erre kívánja kibontani Molnár Tivadar (A párt helye a politikai rendszerünkben című kézírata – Társadalomtudományi Intézet 1981.). Továbbá ezzel kapcsolatban utalunk Forgács Imrének ebben a kötetben olvasható tanulmányára is „A párt irányító tevékenységének néhány kérdése” címmel.

⁴ Például a Német Szövetségi Köztársaságban az addig majd két évtizede folyamatosan kormányon lévő kereszténydemokrata pártnak alig volt saját apparátusa 1969-ig. Ezzel szemben az ellenzéki szociáldemokraták pártgépezete arányaiban sokszorosan felülmúlta a kormánypártét. (Lásd Thomas Keller–Huber Raupach: „Informationslücke des Parlaments?”) (Vorlag für Literatur und Zeitgeschehen, Hannover 1970.)

⁵ E koncepció képviselői között mindenekelőtt Schmidt Pétert kell kiemelni, aki már a hetvenes évek elején erre látta a kiút lehetőségét. Például „A politikai döntés természetéhez” című cikkében. (Társadalmi Szemle, 1972. 3. sz., illetve később Bihari Mihály képviselte hatásosan ezt a megoldást. Lásd például „A társadalmi szervek funkciói politikai rendszerünkben” című tanulmányát. (Kézirat, Társadalomtudományi Intézet 1980.)

⁶ Pokol Béla: „Modernizáció – a társadalmi alrendszerek funkcionális elkülönülése.” (Társadalomtudományi Közlemények, 1983/3. sz.)

⁷ Részletesen ehhez Pokol Béla „Ideológia és politika” Medvetánc. (Megjelenés alatt.)

⁸ Ehhez például Antal László, Sárközy Tamás cikkei (Gazdaság, 1983/3. sz.), illetve Bauer Tamás cikke a (Mozgó Világ, 1982/3. sz.).

⁹ Pokol Béla: „Politikai pártok és érdekképviselői szervek” (Világosság, 1981/8–9. sz.).

¹⁰ Ez a tisztább elkülönülés persze viszonylag és csak kezdetlegesen ment végbe, például Bihari Mihály több helyen jogosan még ma is a politikai és a gazdasági szféra egymásba csúszásáról ír. Ezt kívánjuk átfogóbb elméleti keretben végiggondolni, amikor a modernizációt mint a társadalmi szférák funkcionális elkülönüléseit fogjuk fel.

¹¹ Ugyanígy a KSH statisztikaiban is az egyesületek között tartják nyilván a társadalmi szerveket, kivéve a három tömegszervezetet (szakszervezetet, KISZ-t és a Hazafias Népfrentot). Lásd: Sándor Péter: „A magyar egyesületek rendszere és néhány érdekképviselői szerv”. (Kézirat, Társadalomtudományi Intézet 1982. 186. old.).

¹² Lásd: Sándor Péter interjút a MTESZ munkatársával. (Idézett anyag 50. old.).

¹³ Az adatok a KSH teljes körű felméréséből származnak, amely az egyesületeket az 1980. december 31-i állapotnak megfelelően összesítette.

¹⁴ Jürgen Weber: „Die Interessengruppen in politischen System der Bundesrepublik Deutschland” (Stuttgart 1977. 157. old.).

¹⁵ A magyar egyesületek rendszerének kibomlásáról az 1800-as évek elejétől a II. világháborúig. Lásd: Örkény Antal „A magyar községek társadalmi szervezettsége a húszas évek elején” című tanulmányát. (Kézirat, ELTE BTK. Szociológiai Tanszék, 1982.)

¹⁶ Liberálisabb időkben ez hallgatólagos jóváhagyássá is szelidült, amikor is, ha a bejelentést követve 90 napon belül nem jött észrevétel az állami főhatóságtól, az egyesület elkezdhetette működését. (Lásd az 1508/1875. BM sz. körrendeletet.) A rendelkezést idézi Ádám Antal: „Az egyesületek a magyar társadalmi szervek rendszerében” című tanulmánya 76. lábjegyzetében. (Tankönyvkiadó, Budapest 1964. 42. old.).

¹⁷ Örkény Antal: Id. mű 25. old.

¹⁸ Kolláth György: „Az egyesületi jogszabályok megújítása. In Állam és Igazgatás, 1982/6. sz. 499. old.

¹⁹ Sándor Péter interjúa a MTESZ munkatársával. (Id. mű 49. old.).

²⁰ Zsohár András: „A mezőgazdasági termelősövetkezeti mozgalom érdekképviselőinek gyakorlati kérdései” (Kézirat, Társadalomtudományi Intézet 1981. 6. old.). (A jelen tanulmány TOT-ra vonatkozó megállapításainak nagy részéhez a tényanyagot e tanulmány adta.)

²¹ Zsohár András: Id. mű 37. old.

²² Sárándi Imre: „Gondolatok a TSZ-törvény felülvizsgálatához” (Jogtudományi Közlemény, 1982/11. sz. 856–857. old.).

²³ Az említett empirikus törvényelőkészítési vizsgálatunkban például a vállalati törvény előkészítésekor a kormányulést megelőző egyeztetési eljárásban (ahol az összes minisztérium és országos hatáskörű szerv részt vesz) mintegy 600 módosító javaslatot számoltunk össze. Egész szerkezeti részek kerültek akkor ki, mások pedig kerültek be a törvénytervezetbe. (Lásd: „A törvényelőkészítés mechanizmusa” 250. old.)

²⁴ Zsohár András: Id. mű 36. old.

²⁵ Ezt hangsúlyozza Tölgyessy Péter: „A KIOSZ helye politikai rendszerünkben” című tanulmányában. (Kézirat. Társadalomtudományi Intézet 1983.)

²⁶ Az OKISZ működéséhez Herbest Árpád: „Az OKISZ működése és funkciói” (Kézirat. Társadalomtudományi Intézet 1983.)

²⁷ Interjú a SZÖVOSZ Elnökségi Főosztályának vezetőjével. Készítette: Gergely Tamás. (Kézirat. Társadalomtudományi Intézet, 1982. 2. old.)

²⁸ Tölgyessy Péter: Id. mű.

²⁹ Tölgyessy Péter: Id. mű.

³⁰ Bihari Mihály: „A társadalmi szervek funkciói politikai rendszerünkben” (Kézirat. Társadalomtudományi Intézet, 20–25. old.)

³¹ Tölgyessy Péter: A KIOSZ vezetőivel készített interjúból kiderül, hogy milyen hamar végbemegy ez az átalakulás: az olyan káder, aki azelőtt semmilyen kapcsolatban nem volt a kisiparral, és gyors állami és párt döntéssel került a KIOSZ vezetői közé, néhány év múlva az új területe problémáinak nyomására észrevétlenül szemléleti átalakuláson megy keresztül.

³² Sándor Péter: Id. mű 234. old.

POLITIKAI RENDSZER KUTATÁSOK A HAZAI SZAKIRODALOMBAN

A politikai rendszer kutatásának irányai

A hazai társadalomtudományok fejlődésében a hatvanas évek végétől, a hetvenes évek elejétől egyre nagyobb súlyt kaptak a politikát, a politikaelméletet érintő kérdések. Az egyes társadalomtudományok határterületein egyre több politológiai problémát felvető tudományos mű született. E folyamat a hetvenes évtized végére a hazai politikatudomány intézményesítéséhez vezetett. (Hasonló folyamat játszódott le a hatvanas évek első felében a szociológia területén.) A politikatudomány elismerésének felgyorsulásában jelentős szerepet játszott a gazdaságirányítási rendszer reformjának előkészítése és bevezetése is. A megfogalmazott célkitűzések – a központi tervutasításos rendszer felváltása a közvetett (gazdasági) szabályozással, az áru- és pénzviszonyok aktivizálása a tervgazdálkodás keretei között, a vállalati önállóság növelése stb. – már a gazdasági rendszer politikát érintő reformjának kezdetét jelentette, de felvetette azt a kérdést is, hogy a gazdaságirányítási rendszer reformja mennyiben érinti, illetve fogja érinteni a politikai irányítás egészét is. Az MSZMP KB 1966. május 25–27-i határozata is gazdasági és egyúttal politikai kérdésként kezelte a gazdasági mechanizmus reformját, kimondva: „... politikai cél, hogy a reform révén kedvezőbb feltételeket teremtsünk a szocialista demokrácia további fejlődéséhez”.¹ Ilyen értelemben megállapítható, hogy a reformkoncepció egyúttal történelmileg valóban napirenden lévő „demokratikus kihívást” is megfogalmazott. A határozat a politikai rendszer egyes elemeivel – elsősorban a szakszervezetekkel, a párt módosult funkcióival – is foglalkozott. (Lásd az MSZMP határozatait és dokumentumait, 1963–1966, 479–484. old.)² Természetesen annak ellenére, hogy a reform bevezetéséről szóló KB-határozat csak érintette a politikai rendszer változásának problémáit, a kérdés napirenden volt a társadalomtudományi kutatásokban és vitákban, elsősorban a *szocialista demokrácia* kérdésköre kapcsán.

A hatvanas években e témakörben lefolytatott vitákat – jelentős ívben vissza és előre tekintve – Bihari Mihály elemezte a Ma-

gyar Történelmi Társulat 1982. április 7–8-i ülésén tartott korreferátumában. „Viták a szocialista demokráciáról az elmúlt negyedszázadban” című összegzésében abból indul ki, hogy „igazán komoly, markánsan eltérő elméleti vagy politikai álláspontok közötti viták a szocialista demokráciáról az elmúlt negyedszázadban hazánkban nem voltak. Ahhoz, hogy a demokráciáról folytatott vitákhoz érjünk, vagy korábbi időszakhoz kell visszamennünk a történelemben, 1945 és 1948 közé, vagy a mához kell fordulnunk, és a nemzetközi kommunista mozgalomra kell tekintenünk. (Propagandista, 1983/3. 75. old.) Bihari Mihály a tudományos irodalomban a demokrácia-viták kapcsán kialakult „gondolati csomópontokat” az alábbiakban foglalta össze (uo. 85–95. old.):

1. a társadalmasításról és szakszerűségről (technokrácia és demokrácia);
2. a bürokráciáról és demokráciáról;
3. a szakszerűségről és a demokráciáról;
4. az üzemi demokráciáról;
5. a társadalom érdekviszonyairól, abból a szempontból, hogy a „társadalom politikai tagoltságát meghatározó *érdektagoltság miként fejeződik ki politikai vélemények és akaratok formájában a politikai rendszerben,*” (uo. 93. old.);
6. a Gramsci-i gondolatrendszer terjedése kapcsán kibontakozott vita, melynek lényege, hogy „a *munkásosztály nevében* és érdekében hatalmat gyakorló politikai rendszer és politikai szervezet a demokratizálódás fejlődésével fokozatosan át kell hogy alakuljon a *munkásosztály által* gyakorolt hatalmi mechanizmussá” (uo. 94. old.).

A felsorolt vitatémák közül az első három a hatvanas, a második három pedig a hetvenes évek vitáinak volt a fő jellemzője. Bihari Mihály szerint a hatvanas évek elején mind nyilvánvalóbbá vált, hogy a társadalom fejlesztése érdekében egyszerre és egyidejűleg kell biztosítani a társadalom minden területére kiterjedő *racionalitást*, szakszerűséget, a társadalmi reprodukció hatékonyságának növelését és a másik oldalon a *demokrácia szélesítését*, a dolgozók bevonását a hatalom gyakorlásába.” (Uo. 86. old.) A társadalmasítás-szakszerűség, illetve a technokrácia-demokrácia dilemmával kapcsolatban Bihari Mihály, Szentpéteri István, Szamel Lajos és Schmidt Péter Társadalmi Szemlében megjelent cikkeinek³ gondolataiból idéz fel néhányat. Egyetértve Schmidt Péter értékelésével, megállapítja: a társadalmasításnak az a programja, hogy az állami szervek feladatait társadalmi szerveknek adják át és ezzel megvalósul a dolgozók nagyobb részvétele az igazgatásban, „sem elméletileg, sem gyakorlatilag nem bizonyult

járható útnak, s a hatvanas évek végére már pártdokumentumok is leszögezték azt, hogy a szocialista demokrácia fejlesztésének nem a társadalmasítás a fő eszköze. Ennek kapcsán került előtérbe a *képviselési szervek szerepének erősítése*, tevékenységük fejlesztése, hatáskörük növelése” (uo. 88. old.).

A következő csomópont „a *bürokrácia és a demokrácia* viszonya, összefüggésben a választott képviselési szervek, valamint az igazgatási szervek hatalmi kapcsolatával” (uo. 88. old.). Bihari Mihály a témakörrel kapcsolatban Hegedüs András, illetve az őt bíráló Görgényi Ferenc és Kiss Arthur nézeteit⁴ idézi fel. „Hegedüs András a társadalmi fejlődés két alapkövetelményéből indult ki, az *optimalizálásból* és a *humanizálásból*”. „... a bürokrácia mint elkülönült apparátus feletti ellenőrzést a társadalmi uralom intézményes biztosításában látja” (uo. 89 és 90. old.). Görgényi szerint „az egész közhatalom elkülönültségében” kell a bürokratikus viszonyok lényegét keresni, nem az elkülönült szakapparátus különérdekeiben. Kiss Arthur szerint viszont a szocialista állam és társadalom apparátusai nem tekinthetők bürokráciának, amíg a marxizmus-leninizmus talaján állnak; érdekeik pedig alapvetően egybeesnek a dolgozó tömegek érdekeivel (uo. 91. old.).

A viták következő hulláma már átvezet a hetvenes évtizedbe: a *szakértelemnek* vagy a *politikának* (szakszerűség-demokrácia) kell-e elsőbbséget biztosítani a döntési folyamatban – fogalmazódott meg a kérdés, s csak „kevesebben voltak azok, akik mindkét elem érvényesülését szorgalmazták” (92. old.). S mire az *üzemi demokráciával* kapcsolatos kérdések a figyelem középpontjába kerülnek, addigra már az 1968-ban bevezetett, majd később módosított gazdaságirányítási rendszer által befolyásolt érdekviszonyok a jellemzők, melyeknek feltárásában jelentősen előrehaladtak a különféle szaktudományok (közgazdaság, szociológia, jog).

A politikai rendszer és reformfolyamat összefüggésének problematikájához filozófiai mélységű elméleti alapot jelent *Lukács György* 1968-ban született demokrácia-elmélet tanulmánya (Demokratizálás ma és holnap), amely azonban először csak 1981-ben került publikálásra (Világosság, 1981/8–9. sz.). Lukács álláspontjának lényege – a XX. kongresszus utáni egész szocialista fejlődésre mint korszakra általános érvénnyel – hogy olyan, először a gazdaságban meginduló, majd a politika szférájára kiterjedő reformkomplexumra van szükség, mely mindkettőn túlmutat céltételezett társadalmiságával. Ellenkező esetben „... Közöny vagy vadsztrájk. Lengyelország mint szimbolikus veszély minden népi demokrácia számára. Ezért a probléma mindenütt: átmenet

a valódi, szocialista demokráciára (a mindennapi *élet* demokráciájára), vagy permanens válság”. (A megélt gondolkodás. Kritika, 1981/3. 16. old. — Megjegyzés: a fenti sorok az 1970-es lengyel válságra utalnak; általános érvényüket az 1980–81-es újabb válság igazolta. — HJ.).

A Világosságban közölt tanulmány a reformkomplexum sok alapvető elméleti kiindulótételét is rögzítette, egyaránt elhatárolódva a „taktika prioritására” építő sztálini elburokratizálástól és az elméleti pluralizmus elvétől, mint „neopozitivistá gondolatmanipulációtól”, abból kiindulva, hogy „a marxizmus minden kérdésben csak egy, az objektív valóságnak megfelelő helyes választ ismeri”.* (Lásd: Világosság, 1981/8–9. 555. old.) A fenti értelemben vett, szocialista reform útján fokozatosan megvalósuló társadalmasításhoz elméleti előfeltételként szükséges „az önheylesbítés”, „a marxizmus reneszánsza” (uo.), továbbá e reformtörekvések „nemzetközi együttműködése és majdani integrációja” (illetve az ezt akadályozó tényezők kiküszöbölése a szocializmus uralmi szféráján belül — uo. 559. old.). Az elmélet–társadalmasítás–nemzetköziség alapelveinek leszögezése mellett Lukács a céltételezett reformfolyamaton belül két feltételezhető fázist különböztet meg. „Az első komplexumban a magukat demokratizáló állami intézmények, valamint tömegszervezetek (szakszervezetek) hivatottak a vezető szerepet játszani, míg a másodikban a magát demokratikusan megújító párt előtt nyílik rendkívül fontos munkaterület, a párt előtt, mely természetesen szintúgy döntően fontos tényező kell, hogy legyen az első komplexum elveinek kidolgozásában, kivitelezésük permanens kritikájában” (uo. 558. old.). Tehát itt egy olyan folyamatról van szó, „amelynek természetes mozgató és vezető ereje szükségképpen épp a kommunista párt” s „ehhez járul, ami éppoly döntően fontos: a belső pártdemokrácia” (uo. 556. old.). Lukács ugyanott utal arra is, hogy „problémánk szemszögéből viszont az egyik legsürgetőbb feladat az újra végiggondolt realiztikus munkamegosztás az állam és a párt között (uo.), mely tételt — szűkebb összefüggésben, részben empirikus vizsgálatok által kimutatott diszfunkciók feloldására — a politikai rendszerrel foglalkozó államjogi és politikai szociológiai szakirodalom is többnyire hangsúlyozza. A politikai rendszerre vonatkozó kutatások valóságos központi problémája — mint erre

*A teljesség kedvéért az idézet folytatása: „Ez persze nem valamely instancia határozataiból születik, hanem kutatással, elemzéssel stb., és vitákban kritikailag pontosan felülvizsgálandó, úgyhogy nem ritkán hosszabb időre van szükség, míg egy igazságot mint olyat általánosan el nem ismerhetnek.” (Uo.)

Lukács is rámutatott – a *pártnak* a politikai rendszeren belüli szerepe. Ezt hangsúlyozza a Társadalomtudományi Intézet szocialista demokrácia-kutatásának eredményeiről közzétett dokumentuma is. (Társadalmi Szemle, 1980/7.) E témakörben is számos tanulmány született (például Gombár Csaba, Széll János, Forgács Imre tanulmányai) ezeknek azonban csak kisebb része került publikálásra. (Lásd például Vass László: A demokratikus centralizmus néhány vonatkozásáról. In: A marxista párt. Tudományos Szocializmus Füzetek, 55. 31. old.)

Az 1968-as *gazdaságirányítási reform kapcsán* – mint láttuk – *párhuzamosan* megoldandó feladatként tanulmányok sora vetette fel a politikai irányítás, a szocialista demokrácia fejlesztésének kérdését.⁵ (Említést érdemelnek például Pozsgay Imre ilyen jellegű – elsősorban 1968 és 1975 között íródott – cikkei, tanulmányai: lásd Demokrácia és kultúra című kötetet, Kossuth 1980, illetve Társadalomtudományi Intézet Dokumentáció.) A politikai rendszer egyes elemeit vagy annak egészét érintő jelentős kutatások folytak *államjogi-alkotmányelméleti* és közigazgatási területen a hatvanas évek közepétől napjainkig. (Lásd Bihari Ottó, Samu Mihály, Szentpéteri István, Schmidt Péter munkáit, a Közigazgatás és politika című tanulmánykötetet stb.)

A politikai rendszerrel foglalkozó *államelméleti* irodalom összefoglaló értékelését – a jelentős nemzetközi irodalom feldolgozását is beleértve – Antalffy György végezte el „Állam, politikai rendszer, társadalom” című, 1979-ben megjelent munkájában. (A szerző a politikai rendszer fogalmának értelmezését itt elsődlegesen a politikai szociológia vizsgálati szférájába utalja – lásd 137., 150. old.)

A politikai rendszerrel szorosan összefügg több olyan elméleti kutatás, illetve tanulmány is, amely a kapcsolódó elméleti – ideológiai kérdések egyikét-másikát vizsgálta (proletárdiktatúra, demokratikus centralizmus fogalma; például Szabó Bálint: A proletárdiktatúra elméletéről és megvalósulásának történelmi feltételeiről. Párttörténeti Közlemények, 1978/1; A demokratikus centralizmusról. Szerk.: dr. Zsarnóczai S. Kossuth 1972.) Jelentősek az *érdekvizonyok* és a politika összefüggéseit tárgyaló elemzések is (lásd például Érdekvizonyok, szervezetek, politika a fejlett szocializmus időszakában. TIT 1979, illetve a Politikatudományi tanulmányok című kötet II. fejezete. Kossuth 1981.).

Ezekkel párhuzamosan folytak olyan vizsgálódások, melyek a létező politikai mechanizmusok működésének *tapasztalatait empirikusan* tárták fel. (Bihari Mihály: A döntésmechanizmus szervezeti, hatalmi és érdekkörnyezete. Társadalmi Szemle, 1979/3.;

Szoboszlai György: A közigazgatás és a területi érdekviszonyok, uo. 1976/8–9.; Balogh József: A politikai magatartás és vizsgálata. Társadalmi Szemle, 1979/7–8.; Héthy Lajos és Makó Csaba kutatásai az üzemi demokráciáról; Forgács Imre: Döntési részvétel a politikai testületben és az információ néhány problémája. Társadalomtudományi Közlemények, 1980/3–4. stb.) Az addigi, politikai rendszerrel foglalkozó vagy azt érintő kutatások eredményeit mintegy rendszerbe foglalja az MSZMP KB Társadalomtudományi Intézete szocialista demokráciával foglalkozó kutatócsoportjában készült összegzés, amely a Társadalmi Szemle 1980/7-es számában jelent meg.

A sokágú és egyre gazdagodó kutatómunka a nyolcvanas évek elején már lehetővé tette a politikai rendszerről – ezen belül a párt szerepéről – vallott hazai felfogások főbb vonulatainak összefoglaló áttekintését. Ezt az értékelést Forgács Imre végezte el: Álláspontja szerint a politikai gondolkodásban, illetve szakirodalomban a következő főbb áramlatok érzékelhetők:

1. Igen elterjedt az a felfogás, amely az egyes intézményi típusok (állami és társadalmi szervezetek) politikai rendszerbeli funkcióinak világos elhatárolását tartotta fontosnak. *A szervezeti funkciókat* vizsgáló elméletek sajátos változata a jogi hatáskörök és szervezeti garanciák alapján írja le a politikai rendszert („alkotmányjogi megközelítések”).

2. A *demokratikus centralizmus* elvének csak politikai kategóriaként való felfogása a gazdasági és politikai intézményi funkciók eltérő jellegéből indul ki, s tagadja ezen elv érvényességét a gazdasági életben.

3. A *szervezetszociológiai* megközelítés, amely a politikai rendszert a társadalom egyik alrendszereként írja le, rendszerelméleti összefüggésben vizsgálva a rendszer egyes elemeinek strukturális és funkcionális kapcsolatait, s gyakran hangsúlyozva a politikai rendszer „túlterjedését” más társadalmi alrendszerek rovására.

4. Az előző felfogások bizonyos rendszerbe foglalását jelentik az intézményes *érdekközvetítés* fontosságát hangsúlyozó koncepciók, melyek szerint az érdekek politikai szervezeti közvetítése alkalmas az alternatívákra épülő tagoltság kifejezésére, a konfliktuskezelésre (politikai szervezeti „pluralizmus”).

5. *A piac és a terv*, illetve a gazdaság és politika gyakran túl általános szembeállításán alapuló felfogások, melyek többnyire a döntésmechanizmus, a redisztribúció túlcentralizáltságát hangsúlyozzák, szemben az ellenkező póluson megjelenő, a felsőbb szintű politikai döntések „önszabályozó piaccal” szembeni előnyeit hirdető véleményekkel. (Részletesen lásd: Forgács I.–Szegő A.–

A politikai rendszer fogalmának meghatározásai

A teljesség igénye nélkül jelzett, sokágú, politikai rendszerproblematikával közvetlenül foglalkozó, vagy azt összefüggéseiben és következtetéseiben érintő kutatások közül viszonylag kevés vállalkozott a politikai rendszer kategóriájának definitív megfogalmazására. E területen lényegében két szaktudomány, a *politikai filozófia* és a *politikai szociológia* járt élen.

A politikai filozófia területén – elsőként a hatvanas évek szakirodalmában, részben a szocialista államot bíráló „polgári, reformista, és revizionista ideológusok” nézeteinek bírálataként – Kiss Artúr „A szocialista állam és kritikussai” című művében (Kossuth 1966) fogalmazta meg álláspontját a politikai rendszer fogalmáról (I. fejezet: A „proletárdiktatúra politikai rendszere” kategóriájáról). Eszerint „a politikai rendszer a társadalmi osztályok és csoportok politikai törekvéseit döntően nem eszmei formában fejezi ki, hanem főleg szervezetek, intézmények, mozgalmak s a közöttük lévő kölcsönös kapcsolatok révén, valamint a szervezetek működésére vonatkozó és az egész társadalmat érintő főbb elvek útján. A politikai rendszer, berendezkedés tehát két, egymással szorosan összefüggő részből áll: a társadalmi osztályok, csoportok szervezeteiből és a politikai elvekből, eszmékből” (15. old.). Fontos mozzanat, hogy a szerző megkülönbözteti a fogalom *szűkebb* és *tágabb* értelmezését. „A politikai rendszer – szűkebb értelemben – egy adott ország meghatározott, sajátos politikai berendezését, szervezetét jelenti. . . A politikai rendszernek ez az egy országban kialakult formája elsősorban az adott ország sajátos osztályerőviszonyainak, történelmi fejlődésének terméke és kifejezése” (17. old.). A társadalmi formációk vonatkozásában a kategóriát szélesebb értelemben kell használni. Ebben az esetben azon, „. . . egy adott társadalmi-gazdasági alakulat politikai szervezetének meghatározott *legáltalánosabb* vonásait értjük. A politikai rendszer ez esetben az adott társadalmi alakulatban mindenütt és fennállásának egész ideje alatt létező politikai és társadalmi szervezetek összeségét, azok meghatározott szerkezetét, egymáshoz való viszonyát, továbbá az adott társadalmi-gazdasági alakulatban uralkodó osztály állami vezetésének legáltalánosabb elveit és módszereit foglalja magában. A politikai rendszer ilyen értelemben véve

egy adott államtípus osztálytartalmának és jellemző vonásainak legáltalánosabb szervezeti jellegű kifejezése” (18. old.).

Fő elemeit tekintve a politikai rendszer hasonló felfogása jelenik meg Kiss Artur 1979-ben megjelent „Politikai elmélet – politikai gyakorlat” című művében is. (Kossuth – Eszerint: „Minden hatalom és kormányzás meghatározott szervezetek és hatalomgyakorlási elvek viszonylag állandósult rendszerének formájában rögződik és ezek segítségével érvényesül. Ezt a szervezetet és annak mozgató elveit nevezik a *társadalom politikai rendszerének*. (Politikai elmélet – politikai gyakorlat. 76. old.). Ennek szocialista megfelelője a szocializmus politikai rendszere, mely „a szocialista hatalom szervezett működését” (uo. 91. old.) biztosítja. A szocializmus politikai rendszere tehát: „a szocialista uralom és a kormányzás alapelveire vonatkozó *nézetek, elvek, valamint az állami és társadalmi politikai szervezetek összessége és rendszere...*” (uo.). Megtalálhatjuk az ide értendő szervezetek (állam, kommunista párt, szakszervezet stb.) és az uralmi-kormányzati elvek (a közérdek elsődlegessége, a párt vezető szerepe, a demokratikus centralizmus, a népszuverenitás elve stb.) funkcióinak leírását (lásd 91–93. old.) is.

A politikai szociológia területén – a figyelmet elsősorban a szervezeti viszonyokra irányítva – Kulcsár Kálmán definiálta először a politikai rendszer fogalmát. 1971-ben publikált írásában (Állam és Igazgatás, 1971/11. sz.) lényegében az említett – a polgári politikatudományban például Wiseman nevével jellemezhető – *rendszerelméleti* közelítésben tárgyalja a problémát, felhasználva a politikai rendszert alkotó strukturális és funkcionális elemeket. Kulcsár Kálmán túlzottan tágnak tartja a korábbi „politikai rendszer = társadalmi rendszer”, illetve túl szűknek tartja a „politikai rendszer = az államhatalom gyakorlásának módja” felfogásokat (lásd Kulcsár Kálmán: Társadalom-politika-jog. Gondolat 1974. 27. old.). Szerinte a „politikai rendszer ... egyrésről az állami-politikai szervezetek, a hozzájuk kapcsolódó normák (többségükben jogi normák) és szerepek, valamint az ezeket megvalósító emberi magatartások, másrésről pedig az államhatalom megszervezésére, az állami tevékenység irányítására, az államszervezet kialakítására, tevékenységük befolyásolására irányuló törekvésekben megjelenő magatartások, normák (ezek már sokkal kisebb részben jogi normák), szerepek és szervezetek (elsősorban politikai pártok) összessége, funkcionálisan is összefüggő rendszere” (uo. 29. old.).

A politológia szférájában közelíti meg a politikai rendszert Gombár Csaba „Politika – címszavakban” című művében (ELTE

Jogi Kar, 1980). Felfogásában „a politikai rendszer összefoglaló fogalom, mely a politikai élet szervezeti jellegű intézmény összességére vonatkozik” (182. old.), magában foglal mindent, amit politikai berendezkedésnek is szokás nevezni. Számomra inkább elfogadható a fentiek Gombár Csaba által „másként fogalmazott” meghatározása: „a politikai rendszer a belpolitikai tagoltság és a nemzetközi hatalmi helyzet eredőjeként *egy ország*, mint politikai egész *hatalmi és uralmi viszonyainak* szervezetileg is intézményesített rendje és a politikai erőviszonyok csatornázott mozgástere” (uo.). E definíció rendkívül tömören sűríti azokat a legfontosabb mozzanatokat – a gyakran elhanyagolt nemzetközi tényezőt beleértve –, amelyek valóságosan meghatározzák és alkotják egy adott társadalom politikai „alrendszerét”, annak – tartalomtól nem elszakított – gyakorlati megjelenését. A vizsgálódásokhoz további iránymutató, hogy a politikai rendszer „elvont problémái” elemzésének (ezek ti. a nyitottság, zártság, merevség, rugalmasság stb.) „valamely politikai rendszer vonatkozásában. . . *csak helyhez és időhöz . . . kötve van elemző értelme*” (uo. 184. old.).

Lakos Sándor összefoglaló tanulmányában a következőket fogalmazta meg a politikai rendszer értelmezéséről: „A politikai rendszer a legáltalánosabb megközelítésben a társadalom politikai viszonyainak megjelenési formája, kerete. Amikor a politikai rendszerről beszélünk, akkor azoknak a jelenségeknek, s ezek egymáshoz való viszonyának a meghatározására törekszünk, amelyek a politikában, a hatalom gyakorlásában való részvétel során jelentkeznek. A politikai viszonyok alapvetően társadalmi osztályok, csoportok egymáshoz és a politikai szervezetekhez való viszonyát jelentik, de magukban foglalják a társadalom és a társadalom egyes csoportjának, valamint a társadalomnak és az egyénnek a viszonyait is. A politikai rendszer kategóriája a marxista–leninista társadalomtudományokat az elmúlt másfél évtizedben intenzívebben foglalkoztatja. Ennek során a hatvanas évek közepe és vége felé a politikai rendszer szervezeti jellegű megközelítése került előtérbe. A későbbi vizsgálódások nemcsak pontosabbá, teljesebbé tették a képet, hanem a megközelítés módja is szélesedett. Politikai és elméleti dokumentumok – lényegében azonos tartalommal – kétféle kifejezést használnak ezzel kapcsolatban: a szocialista társadalom politikai szervezete és a szocializmus politikai rendszere fogalmát. E kétféle elnevezést az elméleti irodalom ma általában szinonim fogalmakként kezeli, ez azonban nem látszik problémamentesnek, további átgondolásra késztet, mert a szervezetre leszűkítő képzeteket erősíthet.

A politikai rendszer fogalmát a marxista társadalomtudományok többféle értelemben használják. Egyes felfogások a fogalmat alapvetően az állami berendezkedésre szűkítik le: az állam politikai rendszerét tekintik a tulajdonképpeni vizsgálat tárgyának. E fogalmon legtöbbször a politikai hatalmat megvalósító állami és társadalmi intézményrendszert és annak működését értik.

Vannak, akik a fogalmat tágabban értelmezve olyan társadalmi szerveket is beleértene, amelyek a politikai hatalom gyakorlásában közvetlenül nem vesznek részt, de arra befolyást gyakorolnak. Itt azokról a szervezetekről van szó, amelyeknek ugyan más a közvetlen rendeltetésük, de ilyen vagy olyan formában, tagjaik formálásával és aktivizálásával a hatalom gyakorlására is hatnak. Szociológiai irodalmunk e három elemet: az állami és társadalmi politikai szervezeteket, a jogi és társadalmi normarendszert és az emberi magatartási formákat utalja a politikai rendszer fogalmába.

A közelmúltban több nemzetközi tanácskozás foglalkozott a szocializmus politikai rendszerének kérdéseivel. Ezeken megmutatkozott, hogy e fogalmat a szocialista országok tudósai többféleképpen értelmezik. Egyetértés volt a tekintetben, hogy a politikai rendszer alapvető részét képezik az előbbieken is említett intézmények (állam, párt, tömegszervezetek stb.). A vita akörül összpontosult: helyes-e a szocializmus politikai rendszerén csak intézményeket érteni. Többé-kevésbé egységes volt az a vélemény, hogy ez a téma leszűkítéséhez, félreértéséhez vezetne. . .

Noha elismerjük, hogy a fogalom szélesítésének és szűkítésének is meg lehet a maga jelentősége, a magunk részéről úgy véljük, hogy jelenleg elsősorban nem a fogalom pontosítása visz előre, ez könnyen skolasztikus, tartalmatlan vitává válhat. Célszerűbbnek látszik, ha azt ragadjuk meg belőle, ami kétséget kizáróan a lényeghez tartozik: a ma létező szervezetrendszert, s annak működését. Kiindulópontként elfogadhatjuk, hogy politikai rendszeren a politikai hatalmat megvalósító szervezeteket, ezek egymáshoz való viszonyát értjük, a társadalmi folyamatok alakításában játszott szerepükkel, tevékenységükkel és a hatalom gyakorlását jelentősen befolyásoló más tényezőkkel együtt. A politikai rendszerre – így a szocializmus politikai rendszerére is – más tényezők is lényeges hatást gyakorolnak, ilyen például az illető ország történelmi múltja, tradíciói stb. . . . A politikai rendszer szerepének helyes értelmezése szempontjából döntő fontosságú, hogy helyesen értelmezzük a gazdaság és a politika konkrét összefüggéseit. A gazdasági viszonyok az érdekek közvetítésével politikai törekvések formájában csatolódnak be a politikai rendszerbe, mely a maga részéről állandó hatást gyakorol a gazdasági alap viszonyainak változá-

sára.” (Lakos Sándor: „Politikai rendszerünk időszerű kérdései” Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1983. 38–40. old.)

A politikai szociológiához közelálló – strukturális és funkcionális elemeket is mozgósító – meghatározást ad *Bihari Mihály* a politikai rendszerről, melynek különös érdeme, hogy definiálja a politikai rendszer és a gazdasági rendszer viszonyát is. (A társadalom politikai rendszere, Társadalmi Szemle, 1981/1; ezen belül lásd: A gazdasági és politikai rendszer történeti szétválása és összekapcsolódása című részt, 78–79. old.) Felfogása szerint a politikai rendszer nem „egy konkrét politikai uralmi típus, berendezkedés”, hanem tágabb politikaelméleti közelítésben „a politikai rendszer fogalmába a társadalom összes politikai folyamatai, viszonyai, intézményei, amelyek objektív és funkcionális kapcsolatban vannak egymással, beletartoznak” (uo. 70. old. lásd jegyzet). E tágabb közelítés keretein belül fogalmazza meg Bihari Mihály, hogy „a gazdaság mint a társadalmi totalitás túlsúlyos mozzanata határozza meg a politika rendszer működési keretét, történelmi mozgásterét” (82. old.), ugyanakkor ellenkező előjellel érvényesül – a szocialista és a fejlett kapitalista országokban egyaránt – „a politikai rendszer dominanciájának erősödése” (uo. 78. old.).

Ugyanezt a jelenséget másutt „kétféle elsődlegességnek” nevezi, melyek nem zárják ki egymást: „1. a gazdasági alap politikai alternatív keret- és jellegmeghatározó elsődlegessége, 2. a politikai rendszernek a gazdasági alapot meghatározott irányban alakító funkcionális elsődlegessége” (Tudományos Szocializmus Füzetek, 58. 21. old.)

A politikai rendszer fogalmát is kétféle módon közelíti a szerző: a fenti meghatározást kibővítve, egyik változat lényegében a társadalmi-gazdasági alakulaton belül helyezi el a politikai alrendszert, utal annak funkcióira, dinamikus jellegére (Társadalmi Szemle, 1981/1. 82. old.); a másik meghatározás pedig a szocialista társadalom politikai rendszerének belső struktúráit állítja előtérbe (politikai szervezetek és nem-szervezeti politikai státusok, szerepek, magatartások; politikai szervezetek normarendszerei, politikai nézetek, ideológiák, értékrendek és érzelmeik; érdekrendszer mint a gazdasági alap és felépítmény közötti kapcsolat és a hatalmi viszonyok mint érdekérvényesítési esélyek rendszere – Tudományos Szocializmus Füzetek, 58. 27. old.).

Bihari Mihály egyidejűleg óv a politikai rendszer alrendszerként való felfogásának abszolutizálásától – tágabb összefüggésben – bírálva az alap és a politikai felépítmény mechanikus szétszakítását. Rámutat, hogy a marxista irodalomban „hiányzott a gazda-

ságnak olyan szemléletű elemzése, mint amelyben hat a politikának, a politikai folyamatoknak olyankénti felfogása, mint amely alapvetően magában hordozza a gazdasági tartalmat. A gazdasági és a politikai létszféra kölcsönös egymást áthatása, egymásban való jelenléte helyett a szigorú és mind pontosabb elválasztás vált elsődlegessé az elméletben, s nem elkülönülésük relatív és funkcionális voltának kiemelése". (Politika és politikatudomány. Gondolat Kiadó 1982. 263. old.)

Ez a gondolat átvezet egy, a politikai rendszer-problematika mély elméleti összefüggéseit feltáró megközelítéshez, *Görgényi Ferenc* álláspontjához. *Görgényi Ferenc*: Tulajdon és politika című tanulmányában – mely először a Világosság 1973/1. számában jelent meg –, az állam, jog és tulajdon kérdéseinek összefüggéseit vizsgálja a Nyersfogalmazvány gondolatmenetéből kiindulva. A formációelméleti viták tanulságainak tükrében áttekinti a tulajdon és a politika viszonyát egyes formációkban, megállapítva, hogy az ázsiai, az antik és a feudális termelési mód esetén azok elkülöníthetetlenül fonódnak egybe: „...mindenki tulajdonjogi helyzete közjogi státus is egyben, függősege révén mindenki részese is a politikai szférának” (*Görgényi Ferenc*: Tulajdon és politika. Magvető 1982. 34. old.). S az ebből adódó következtetés: „Mindez arra int bennünket, hogy csínján bánjunk az államnak elkülönült kényszerapparátusként történő felfogásával. Bármennyire szerepel is az említett formációk társadalmában az erőszak fedezetű kényszerrend eleme, elkülönült államról a társadalmakban nem beszélhetünk. S az állam nemcsak, hogy nem csupán erőszakszervezet, de nem is csupán szervezet. Nem apparátus, hanem társadalmi viszony. Ahogy a tőke sem eszközök (gépek stb.) összessége, hanem társadalmi viszony. Az államot pusztán szervezettként s az államtörténetet szervezettörténetként felfogó gondolkodás – amely a marxista szándékú szakirodalomban (s még inkább az ismeretterjesztésben) is kísért olykor – többnyire ezt nem veszi figyelembe” (uo. 34–35. old.).

Marx, szemben a polgári gondolkodással, amely teljesen elválasztja egymástól a tulajdon és a politika világát, „kora fiataalkorától érzi a burzsoá és a citoyen, polgári társadalom és politikai állam szétválasztásának illuzórikus mivoltát” (uo. 37. old.). Az egyén, közösség, termelőeszköz közötti viszonyként felfogott formációelmélet hozzásegít ahhoz, hogy megértsük a tulajdon és a politika kifejezett elkülönültségét a kapitalista termelési módban. „A politika ugyanis, amely az egyén és a közösség közötti viszonyoknak, az egyének közösséggé integrálása viszonyainak a szférája, oly mértékben önállósodik, ahogy a magántulajdon a közös-

ség alól emancipálódik. Az egyén-közösség viszony fetisizálódásának szférája a politika, az egyén-termelőeszköz viszony fetisizálódása a magántulajdon. A magántulajdon viszonyainak kifejlődése nem más, mint a termelés objektív és szubjektív feltételeinek egyre kiteljesedtebb elválasztása.” (Uo. 38. old.) S ezek alapján Marx felismeréseire építve megfogalmazható a politikai állam és a polgári társadalom egymáshoz való viszonyát illetően a marxista politikaelmélet kiindulópontja: „Az egyén-közösség-termelőeszköz viszony közösségi eleme eltűnik, elvész a tulajdonjog szintjén, ugyanezen elemek viszonyából elvész a harmadik mozzanat, a termelőeszközhöz való viszony az elkülönült politika szférájában. A három elem egymáshoz való valóságos viszonya a társadalmi termelés folyamatában figyelhető meg, termelési viszonyként elemezve válik megismerhetővé” (uo. 38. old.).

Ez a közelítési mód összhangban van Lukács Györgynek az Ontológia II. kötetében kifejtett, gyakran idézett álláspontjával a politika lényegéről. Eszerint: „lehetetlen definiálni, vagyis gondolatilag formálisan meghúzni annak határait, hogy hol kezdődik, illetve hol végződik a politika” (Lukács György: A társadalmi lét ontológiájáról II. Magvető 1976. 487. old.). „A politika olyan gyakorlat, amely végső soron a társadalom totalitására irányul, de úgy, hogy közvetlenül mozgásba hozza a társadalmi jelenségvilágot mint a változásnak, vagyis a mindenkori lét megtartásának vagy szétrombolásának terepét, ám az így kiváltott gyakorlatot közvetett módon elkerülhetetlenül a lényeg is mozgatja és ez, szintén közvetett módon, intenciója szerint a lényegre is irányul. A lényeg és a jelenség társadalomban megvalósuló ellentmondásos egysége a politikai gyakorlatban világos formát ölt.” (Uo. 488. old.)

A lényeg és a jelenség közvetlenül adott egységének (a politikai gyakorlat lényeghez való közvetett viszonyának) összefüggésében beszél Lukács György a „meglévő ellentétekről”. Ezek számunkra ismét elsősorban a gazdaság és a politika – vagy szűkebben: a gazdasági rendszer és politikai rendszer – kölcsönviszonya és egysége szempontjából érdekesek. „Engels joggal hivatkozik arra, hogy a politika konkrét egyedi esetekben nagyon könnyen indulhat meg az éppen működő gazdasági fejlődés követelményeivel ellentétes irányban, és joggal jegyzi meg, hogy ilyen esetekben, kerülőutakon, veszteségesen stb. mégis a gazdasági valóság kerekedik felül”. (Lásd Engels levele Conrad Schmidthez, 1890. okt. 27-én.) „De nem vennénk észre ennek az ellentmondásos egységnek az igazi, létszerű sajátosságát, ha azt képzelnénk, hogy önmagukban zárt-egységes komplexumok egyszerű kölcsön-

hatásáról van szó. Ellenkezőleg, a két szféra igen különféle, komplex kölcsönhatásokban van egymással, aminek az a következménye, hogy a lényeg és a jelenség kölcsönös egymásra-hatása szükségképpen a legkülönfélébb formákat ölti.” (Uo.)

Ezt a gondolatmenetet érdemes kiegészíteni Lukács György e mondathoz fűzött saját jegyzetével, mely a szakosodott kutatók korlátaira, a valóság interdiszciplináris felfogásának szükségességére mutat rá. „Itt is megmutatkozik, mennyire gátolta és gátolja a társadalmi lét megismerését a gazdaság és a szociológia akadémiakusan-munkamegosztásosan pontos szétválasztása. Mélyen tudománytalanná válik az, amit ma egyedül tudományos módszernek tekintenek, mert éppen azt választják szét fogalmilag, világosan, aminek konkrét összjátéka adja meg a létszerűen releváns összefüggéseket”. (92. jegyzet, i.m. 846. old.) Magától értetődik, hogy a megállapítás nemcsak a gazdaság és a szűken vett szociológia viszonyára igaz.

A politikai rendszer helyét a tágabb környezetben, a társadalmi-gazdasági alakulaton belül keresve, egyetérttek azzal a felfogással, hogy a felépítmény politikai részéről van szó, melynek viszonyai, mozgásai elsősorban a gazdasági rendszerrel függenek össze. Fontos elvnek tartom, hogy a politikai rendszer semmiképpen nem szakítható el konkrét történelmi-nemzetközi környezetétől (ezt jól fejezi ki Gombár Csaba idézett definíciója, illetve utal rá Kiss Artur szűkebb meghatározása). E mozzanattal van szoros összefüggésben, hogy a Marx–Engels által tételezett szocialista forradalmak „történelmi inverziója”* erőteljesen rányomja a bélyegét a kelet-európai⁶ szocialista országok létező politikai rendszereire. Ezek a rendszerek magukon viselik az átmenetiségből fakadó tulajdonságokat, elsősorban azt, hogy míg megszüntették a kizsákmányoló osztályokat – nem szüntették meg a hatalomnak és rendszerének elkülönültségét az uralom gyakorlásában. Megteremtették viszont az uralomgyakorlás társadalmasításának történelmi esélyét.

Nem szakíthatók el a politikai rendszerek a fennálló politikai hatalom tartalmától, annak jellegétől – osztály-, illetve társadalmi bázisától – sem. A politikai rendszer tartalmának vizsgálatakor alapvető különösen a gazdasági rendszerrel közvetlen összefüggésben – a társadalom érdekviszonyainak rendszeréből való kiindulás, mivel „a társadalom politikailag releváns érdekrendszere a politikai akaratok és magatartások közvetítésén keresztül”...

*Görög Tibor kifejezése.

„megvalósítja a gazdasági alap és a politikai felépítmény közötti kapcsolatot” (Bihari Mihály, Tudományos Szocializmus Füzetek, 58. 27. old.), meghatározza a kapcsolat tartalmát. Emellett azonban fontos mozzanat az is, hogy valóságos hatóerővel léteznek a politikai rendszer olyan technikai vagy eszközjellegű elemei is, melyeket a politikai gazdaságtan „technikai-gazdasági viszonyok” (Lange, Szabó Kálmán) kategóriájához hasonlóan a társadalmi tartalomtól közvetlenül nem függő „*technikai-politikai viszonyok*” határoznak meg.

A hatalmi struktúrák mozgásának, fejlődésének társadalmi formációktól függetlenül létező sajátosságai is vannak. Ezek leírásához jelentősen hozzájárult például Sartori: Pártok és pártrendszerek című könyvével. Ilyen mozzanatok, például hogy egy adott politikai rendszert a centrifugális erők polarizált helyzetben szét-feszíthetnek, ha csak nincsen centripetális ellensúly; vagy a párton belüli csoportosulások, „frakciók” rendszerezése, dimenzióinak leírása (motiváció szerint a hatalomvágyók, a jövedelmező állást akarók, az elvi meggyőződésűek stb.: szerepük szerint a kormányzásra törők, a mindenkori hatalmat kiszolgálók, az obstrukcióra törő vétő-csoportok stb. — lásd Sartori i. m. 79–80. old. 2. tábla, 227. old. 27. tábla).

Mindezek alapján a szocializmus politikai rendszerét olyan kategóriaként lehet definiálni, mely a felépítmény politikai részeként a szocialista (átmeneti) társadalom egyik — csak relatíve elkülöníthető — alrendszere, milyenségét meghatározott történelmi, nemzetközi és szubjektív tényezők alakítják; *tartalmát* a gazdasági rendszerrel összekötő érdekbázis és a prioritást élvező hosszú távú érdekek (osztály-, illetve társadalmi bázis), a társadalmi folyamatok összességével való funkcionális és céltételezett, az uralomgyakorlás társadalmasítását előrevivő — vagy gátló — kapcsolata határozza meg. Működését befolyásolják — részben az uralomgyakorlás elkülönült voltából fakadó — technikai-politikai meghatározottságok: legfontosabb összetevői pedig a politikai intézmények, az azokat működtető emberi tényező politikai kultúrája és annak eszméi — elvei.⁷

Végül még egy, sok vitára okot adó tényező szerepéről néhány szót. Az egyes gazdasági-politikai rendszerek kialakulására nagy hatást gyakorolt az uralkodó *ideológia*, illetve az abból „levezetett” következtetések. A klasszikusok közvetlen hatása a szocialista társadalmi gyakorlatra a lenini időszak után törést szenvedett. A sztálinizmus sokat emlegetett, mindent maga alá rendelő „ideológiai” funkciója véleményem szerint elsősorban politikai érdekek által motivált volt. Az „ideológia” itt propagandisztikus

szinten politikai legitimáló funkciót töltött be, s ez a tény jelentősen gátolta az elmélet fejlődését. A XX. kongresszus utáni időszakban egy-két kivételtől (például Lukács) eltekintve az elméletileg megalapozott marxista eszmei áramlatok kevésbé kitapintathatók a szocialista országokban, így hatásuk is kevésbé mutatható ki az egyes gazdasági-politikai rendszerek fejlődésére. Sokkal inkább kimutatható — és a XX. kongresszus utáni időszakban megélénkült — a politikai programok szintjéhez közelebb álló, stratégiai elvek hatása, s az ezek alapján deklarált társadalmi-politikai célok jelenléte.

¹ Az MSZMP határozatai és dokumentumai 1963–1966. Kossuth 1978. 455. old.

² Az előkészítő munka során azonban nyilvánvalóan felvetődtek elvileg más alternatívák is, mint ahogy erre volt is utalás az országos előkészítő viták alapját jelentő – de akkor még nem publikált – ún. kiinduló irányelvekben. A kiinduló irányelvekben (1965. nov. 18–20.) megfogalmazódott a vállalati önállóság növelésének elhatárolása a „munkásönigazgatás rendszerétől” (uo. 249. old.), melyet ugyanitt messzemenően érvényesnek tekintenek a szövetkezetek vonatkozásában. A politikai rendszer bizonyos módosulása ebben a dokumentumban – az említett szakszervezeti, illetve pártfunkció módosuláson kívül – még egy vonatkozásban, a „dolgozók részvétele az állami vállalatok vezetésében” problémakör megoldásának keresésében fedezhető fel. E tekintetben – a szakszervezetek szerepének hangsúlyozása mellett – a vállalati felügyelő bizottságok feladatköre és létrehozásának módja körül folytak viták. Erre utal, hogy míg a kiinduló irányelvekben e terület még a vállalat dolgozóinak képviselőiből is áll, akik *választás* útján kerültek a többi – delegált, illetve kinevezett – résztvevő mellé (uo. 261. old.), addig a felügyelő bizottságok ilyen társadalmi-képviselési szerepének értelmezése a későbbiekben lekerült napirendről.

³ Szentpéteri István: A közvetlen demokratikus intézmények mai szerepe. Társadalmi Szemle, 1965/7.

Szamel Lajos: A lakosság részvétele a közügyekben és a szocialista demokrácia. Társadalmi Szemle, 1967/3.

Schmidt Péter: Szocialista államfejlődés és a társadalmasítás. Társadalmi Szemle, 1965/11.

⁴ Görgényi Ferenc: Eltérő álláspontok vagy egészségtelen polarizáció? Társadalmi Szemle, 1969/7.

Kiss Artur: A bürokrácia és a társadalom. Társadalmi Szemle, 1969/9.

⁵ A gazdaságirányítás reformjával kapcsolatos újabb viták hulláma is elvezetett a politikai intézményrendszeren belül levonandó következtetésekhez (lásd például Sárközy Tamás: A népgazdaság intézményrendszerének távlati fejlesztése, különös tekintettel a központi gazdaságirányítás szervezetére. Közgazdasági Szemle, 1981/1.).

⁶ A „kelet-európai” vagy „közép-kelet-európai” gazdasági és politikai fejlődés sajátosságait feltáró irodalom igen gazdag (Ránki György, Berend T. Iván, Szücs Jenő munkái; Kéri László: A viszonylagos elmaradottság hatása a kelet-európai szocialista országok gazdasági, társadalmi, politikai életében. Tanulmány. Tudományos Szocializmus Füzetek, 58. 1980.) Itt a fejlődés olyan mozzanataira gondolunk, mint például az iparosodás sajátos útja, a kettős-feudális és kapitalista – struktúra a II. világháború előtt, a tekintélyelvű uralomgyakorlás hagyományos szerepe: hogy a térség történelmileg nemzetközi erőterek találkozási zónája stb.

⁷ Dévai Katalinnal közösen folytatott munkánk során arra a következtetésre jutottunk, hogy szükséges a „gazdasági-politikai rendszer” fogalmának mint az elemzést-értékelést segítő analitikus kategória felhasználása a kutatásban. Véleményünk előadás formájában elhangzott a Budapesti Műszaki Egyetem fennállásának bicentenáriumán, 1983. március 30-án (lásd „A technikai és társadalmi haladás. Bicentenáriumi tudományos ülés. 1983. BME ML-Intézet, 347–355. old.). E fogalom a magyar – és általában a szocialista – szakirodalomban nem használatos. A polgári társadalomtudományban előforduló hasonló kategória (politico-economic system) marxista elméleti alapokra helyezve alkalmas lehet a klasszikusok „konkrét totalitás” szemléletét közelítő társadalomvizsgálatra. A hazai szakirodalomban elvértve lehet találkozni a „politökonómia” fogalmával (például Bauer Tamás: A kelet-európai tervgazdálkodás politökonómiai értelmezéséhez. Medvetánc, 1982/2–3. sz.). Mi azért használjuk szívesebben a „gazdasági-politikai rendszerek” formulát, mert ez utal arra, hogy – a szakmai munkamegosztás kötöttségében – részben elkülönítve vizsgálunk gazdasági és politikai rendszereket, remélve, hogy ez a munka „politökonómiai” eredményekre is vezet, amennyiben sikerül valamelyest megragadnunk a „gazdaságban a politikát, és a politikában a gazdaságot”.

НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

Том содержит изложение 5 докладов, прочитанных о венгерском политическом устройстве научными работниками Института общественных наук ЦК ВСРП, занимающимися изучением вопросов политической структуры социализма. Доклады были прочитаны в Институте информации и совершенствования знаний по научному социализму с целью проинформировать преподавателей, интересующихся дисциплиной „Научный социализм”, о новейших результатах исследований, ведущихся по данной теме. Именно поэтому доклады, опубликованные в нашем томе, являются сообщениями о ведущейся научной работе, предназначенными для информации, а не преследуют цель ознакомления с уже полностью оформившимися результатами исследований.

Из указанных выступлений доклад *Йожефа Хермана* преследует цель дать исчерпывающую информацию о венгерской специальной литературе, дискуссиях, различных взглядах по данной теме.

Доклад *Петера Шмидта* в качестве вступительной работы обобщает исторические предпосылки, направления развития современного венгерского политического устройства. Именно поэтому указанная работа с исторической перспективы рассматривает процесс формирования роли партии, останавливается на изменениях роли органов представительства интересов, а также уделяет внимание изменившейся роли государства в социалистическом обществе.

Следующие три работы анализируют главнейшие проблемы отдельных секторов венгерской политической системы. Об изменениях, наступивших в толковании руководящей роли партии, повествует *Имре Форгач*. В своей работе он особое внимание уделяет влиянию на работу партийных органов таких изменений, которые произошли в системе управления экономикой.

Бела Покол дает обзор изменению сферы деятельности и роли органов представительства интересов (например, Всевенгерского союза мелких ремесленников, Союза производственных кооперативов, Торговой палаты). Его анализы свидетельствуют, в первую очередь, о том, что эти органы в прошедший период изменившимися средствами и методами

стремились более решительно выражать интересы своих членов и созданных ими организаций, а также добиваться осуществления их интересов в ходе принятия решений.

Дердь Собослаи знакомит с изменившимися функциями государства и изменениями, происшедшими в отношениях между государственными органами и обществом. Работа пытается проследить за двумя тенденциями развития венгерского государства: как растет влияние общества на деятельность государственного аппарата, в особенности на органы государственной администрации; а также — в каких общественных отношениях наблюдается изменение сферы действия государства. В качестве таковых он указывает прежде всего на изменение государственных средств хозяйственной деятельности.

TENDENCIES OF THE IMPROVEMENT OF THE POLITICAL INSTITUTIONS

The volume includes five lectures on the Hungarian political structure. The lectures were delivered by researchers working in the Institute of Social Sciences of the Central Committee of HSWP and investigating the questions of the political structure of socialism. The lectures were held in the Information and Post-Graduate Institute of Scientific Socialism. The aim of the lectures was to give information about the latest results of the researches done on this field to lecturers who are interested in the theme „Scientific Socialism”. For this reason, the writings of the volume have a character of workshop studies, their task is to inform and not necessarily to present only the final results of the investigations.

József Herman's study gives an overall picture of the Hungarian special literature of this subject matter and makes known the discussions and the difference of opinions relating to this question.

Péter Schmidt's writing, as an introductory study, summarizes the historical precedents of the present Hungarian political structure and the tendencies of its development. Therefore, this paper treats the formation of the role of the party from historical perspective, discusses the changing role of the organs of the interest representation and deals also with the changing role of the state in the socialist society.

The next three papers analyse the main problems of the individual sectors of the Hungarian political system. *Imre Forgács* writes about the changes which took place in the interpretation of the leading role of the party. In his study he gives special attention to the influence which the changes in the system of economic management exercised on the work of the organs of the party.

Béla Pokol's paper discusses the changes in the role of the bodies of interest representation (e.g. National Organization of Artisans, National Organization of Agricultural Cooperatives, Chamber of Commerce). His investigations prove in the first place that lately these bodies wish, with changed means and methods, to express more strongly the interests of their members and organizations and to enforce them in decision making.

György Szoboszlai makes known the changes in the functions of the state and in the relation of the state institutions to the Hungarian state: how the influence which the society exercises on the functioning of the state organization and especially on

the functioning of the organs of the state administration increase, and which are those social relations where the role of the state is in the process of change. He characterizes especially in this way the modifications which took place in the state means relating to economy.

TARTALOM

<i>Schmidt Péter:</i>	
A magyar politikai rendszer fejlődési irányai	7
<i>Forgács Imre:</i>	
A párt irányító tevékenységének néhány kérdése	31
<i>Szoboszlai György:</i>	
Az állam helye a szocializmus politikai rendszerében	63
<i>Pokol Béla:</i>	
Az érdekképviselői szervek és a politikai rendszer	123
<i>Herman József:</i>	
Politikai rendszer kutatások a hazai szakirodalomban	149

